

Die Europäische Bürgerinitiative: Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen

Maurer, Andreas; Vogel, Stephan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maurer, A., & Vogel, S. (2009). *Die Europäische Bürgerinitiative: Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen*. (SWP-Studie, S 28). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261344>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andreas Maurer / Stephan Vogel

Die Europäische Bürgerinitiative

Chancen, Grenzen und Umsetzungs-
empfehlungen

S 28
Oktober 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die Europäische Bürgerinitiative im Kontext des EU-Systems
8	Die Entstehung der EBI
9	Sinn und Zweck der EBI
11	Grenzen der Wirksamkeit der EBI
11	Die EBI und die bisherigen partizipativ-demokratischen Elemente
12	<i>Das Petitionsrecht</i>
12	<i>Die EBI und das Petitionsrecht</i>
14	<i>Der Europäische Bürgerbeauftragte</i>
15	<i>Die EBI und das Recht zur Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten</i>
16	Die Nutzung der EBI
16	Wie stark wird die EBI genutzt werden?
16	Wie erfolgreich werden EBIs die formalen Kriterien erfüllen?
17	Die EBI im Kontext des europäischen Gesetzgebungsprozesses
18	Träger und Themen der EBI
20	Empfehlungen zur Umsetzung der EBI-Verordnung
20	EU-Positionen
20	Vorschläge zur Umsetzung der EBI
21	Zu Phase I: Anmeldung der EBI und Zulässigkeitsgrenzen
21	<i>Zulässigkeit einer EBI</i>
21	<i>Die EBI und die Änderung, Anpassung oder Ergänzung der Verträge</i>
23	<i>Vor- versus Nachprüfung</i>
23	Zu Phase II: Unterschriftensammlung und -verifizierung
23	<i>Mindestanzahl der Mitgliedstaaten</i>
25	<i>Vorschriften für die Unterschriftensammlung</i>
26	Zu Phase III: Die Positionierung der Kommission
29	Handlungsoptionen und Schlussfolgerungen
29	Handlungsoptionen für die Europäische Kommission
30	Handlungsoptionen für Parlamente und Ministerrat
30	Schlussfolgerungen
31	Abkürzungen

*Dr. Andreas Maurer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der SWP
Stephan Vogel ist Student der Politik- und Staatswissenschaften
an der Freien Universität Berlin*

*Das Manuskript dieser Studie wurde am 15. August 2009
abgeschlossen*

Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen

Der Vertrag von Lissabon schafft ein neuartiges direktdemokratisches Instrument in Form der Europäischen Bürgerinitiative (EBI). Damit kann die Europäische Kommission aufgefordert werden, einen Rechtsakt zu einem Thema vorzuschlagen, zu dem es nach Ansicht der Initiatoren einer Maßnahme bedarf. Notwendig sind hierzu die Unterschriften von einer Million wahlberechtigten Unionsbürgern aus einer »erheblichen Anzahl« von Mitgliedstaaten. Zum ersten Mal in der Geschichte der EU erhält also eine qualifizierte Minderheit das Recht, die Kommission zur Vorlage eines Gesetzgebungsvorschlags aufzufordern.

Die EBI zählt als erstes direktdemokratisches Instrument zu den bedeutendsten Neuerungen des Vertrages von Lissabon. Mit ihm wird partizipatorische Demokratie auf europäischer Ebene als Mitwirkung vieler Bürger konzipiert und nicht nur als Konsultation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen unter Federführung der EU-Kommission.

Der EBI sind allerdings auch Grenzen gesetzt: So ist unklar, ob die Kommission rechtlich verpflichtet ist, den Vorschlag einer EBI als Gesetzesinitiative einzubringen. Sollte die Kommission oder der Gesetzgeber – Europäisches Parlament (EP) und Europäischer Rat – eine EBI ablehnen, stünden den Initiatoren kaum Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Darüber hinaus wird die Bedeutung der EBI angefochten, da über eine EBI nicht die Haltung der Unionsbürger in ihrer Gesamtheit erfasst werden kann. Der Erfolg einer Bürgerinitiative bringt letztlich nur zum Ausdruck, dass relevante Minderheiten in mehreren Mitgliedstaaten eine bestimmte Regelung befürworten.

Die EBI bietet nationalen und europäischen Institutionen neue Anreize, eigene Präferenzen zu untermauern und über eine unmittelbare Interessensbekundung der Unionsbürger zusätzlich zu legitimieren.

Auf der Ebene der EU-Organe sollte vor allem das Europäische Parlament seine Geschäftsordnung anpassen. So könnte die Konferenz der Präsidenten des EP unmittelbar im Anschluss an die Hinterlegung einer EBI Initiativberichte in Auftrag geben, die sich vor dem Votum der Kommission und unabhängig davon mit den Argumenten der Bürgerinitiative auseinandersetzen. Diese Berichte könnten verknüpft

werden mit der Option, vom Aufforderungsrecht des EP gegenüber der Kommission Gebrauch zu machen. Weiterhin sollten in der EP-Geschäftsordnung und über ein Interinstitutionelles Abkommen für den Fall Vermittlungsverfahren bestimmt werden, dass EP-Aufforderungen und Kommissionsinitiativen miteinander in Konflikt geraten. Eine solche Situation läge vor, wenn die Impulse des Bürgerbeauftragten, einer an das EP gerichteten Kollektivpetition und einer EBI einander zuwiderliefen.

Analog dazu könnte auch der Ministerrat in seiner Geschäftsordnung eine Regelung verankern, nach der er sich automatisch mit einer EBI befassen muss. Dabei würde die Ratspräsidentschaft die vorgebrachten Anliegen einer Bürgerinitiative auf die Tagesordnung des Ministerrates setzen und nach eingehender Beratung die Kommission auffordern, einen Rechtsakt vorzuschlagen. Im Rahmen ihrer strategischen Leitungs- und Koordinationsfunktionen können zukünftige Ratspräsidentschaften bereits im Vorfeld ihres Ratsvorsitzes eine EBI informell lancieren bzw. unterstützen. Zum Zeitpunkt der Ratspräsidentschaft würde dann das Thema, das sie bearbeiten möchte, auf die Agenda gesetzt.

Für die Vertreter der nationalen Parlamente bietet die EBI vor allem eine Chance zur Bildung politischer Koalitionen. Diese gilt es jedoch zu erkennen. Gerade mitgliedstaatliche Abgeordnete monieren, dass der Lissabonner Vertrag ihnen durch die neu eingeführte Subsidiaritätsprüfung allenfalls die Möglichkeit eröffnet, die europäische Gesetzgebung unabhängig von ihren Regierungen zu verzögern und zu verhindern, nicht aber sie aktiv mitzugestalten. Folgendes Verfahren böte einen Ausweg aus der einseitigen Engführung der nationalparlamentarischen Rollenzuschreibung des Vertrages: Die nationalen Parlamente beraten EBIs in der Konferenz der Ausschüsse für Europa-Angelegenheiten (COSAC). Sie richten ggf. eine Erklärung an die EU-Organe, wonach die COSAC en bloc oder die Europa-Ausschüsse bestimmter nationaler Parlamente oder aber – parlamentarische Vertretungsrechte der Europa-Ausschüsse vorausgesetzt – die nationalen Parlamente Stellung zu einer EBI beziehen.

Inhaltlich schränkt der Lissabonner Vertrag die EBI nur durch zwei Vorgaben ein. Erstens muss die EBI mit den europäischen Verträgen konsistent sein. Das heißt, der vorgeschlagene Rechtsakt muss (a) im Bereich der Kompetenzen liegen, die der Union zugewiesen sind, er darf (b) höherrangigem europäischem Recht nicht widersprechen und (c) die Grundrechte

der Union nicht verletzen. Zweitens muss sich die EBI im Rahmen der Befugnisse der Europäischen Kommission bewegen. Da die Kommission in fast allen Politikbereichen, die in die Zuständigkeit der EU fallen, das Initiativrecht besitzt, sind die Initiatoren einer EBI thematisch kaum eingeschränkt. Allerdings kann eine EBI nach herrschender Meinung keine Vertragsänderung initiieren.

Das Europäische Parlament und der Rat sollen die Verfahren und Bedingungen für EBIs gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen festlegen.

In der Verordnung zur Umsetzung der EBI müssen zahlreiche Details geregelt werden. Dafür geben wir auf Basis der Erfahrungen mit anderen Initiativrechten in den Mitgliedstaaten Empfehlungen, die sich an den drei Phasen einer EBI orientieren: (I) Anmeldung, (II) Unterschriftensammlung und -verifizierung sowie (III) Positionierung der Kommission. Wir raten zu folgenden Regelungen:

In der ersten Phase können Initiativkomitees, die mit Vertretern aus mehreren Nationen besetzt sind, eine EBI bei der Kommission anmelden. Dabei haben sie einen inhaltlich homogenen Vorschlag einzubringen. Die Umsetzungsverordnung sollte daher eine Zulässigkeitsprüfung von EBIs vorsehen. Dabei sollten Initiativen für eine Vertragsergänzung oder -anpassung zugelassen, solche für eine Vertragsänderung jedoch abgewiesen werden.

Während der zweiten Phase sind die Unterschriften innerhalb eines Zeitraums von etwa 12 bis 14 Monaten frei zu sammeln. Die Unterschriften werden nachträglich überprüft. Die »erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten«, aus denen die Unterzeichner einer EBI stammen müssen, sollte zwischen einem Viertel und einem Drittel der Mitgliedstaaten liegen. In jedem dieser Mitgliedstaaten müssten mindestens 0,3 Prozent der Wahlberechtigten die EBI unterzeichnen. Für diese Phase sollte schließlich auch eine Teilkosten-erstattung der mit der EBI direkt verbundenen operativen Kosten vorgesehen werden. Die Erstattung wäre an strikte Bedingungen zu knüpfen.

In der dritten Phase nimmt die Kommission zu jenen EBIs Stellung, die die formalen Kriterien erfüllt haben. Sie schlägt entweder einen Rechtsakt vor oder begründet, warum sie keinen Vorschlag formuliert. Für diese Entscheidung gibt die Umsetzungsverordnung der Kommission ein Zeitfenster vor. Während dieser Beratungszeit hat das Initiativkomitee das Recht, von der Kommission angehört zu werden.

Die Europäische Bürgerinitiative im Kontext des EU-Systems

»La loi est l'expression de la volonté générale; tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leur représentants à sa formation.«*

Die Demokratie ist eine Regierungsform, bei der die Bürger an der Herrschaft mittelbar teilhaben und die Träger der auf Zeit gewählten Machtdispositive kontrollieren. In den Mitgliedstaaten sind dies vor allem die Regierungen, in der EU der Ministerrat, der Europäische Rat und die Kommission. Innerhalb des EU-Systems können die Partizipation und die Kontrolle durch Wahlen, Abstimmungen und intermediäre Kontroll- und Mitwirkungsinstrumente ausgestaltet werden. Bislang stützt sich die EU vorwiegend auf die demokratische Legitimierung durch Wahlen als Hauptinstrument einer besonderen, über mehrere Handlungsebenen verlaufenden Form der repräsentativen Demokratie.¹ Dieses Instrument ist in den letzten zwanzig Jahren massiv ausgebaut worden, indem die legislativen Kompetenzen zur Politikgestaltung und die Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments sowie die indirekten Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente gestärkt wurden.

Die Kommission zieht ihre Legitimität aus der »Wahl« durch den Europäischen Rat und das EP. Verantwortlich ist sie nur gegenüber dem Europäischen Parlament, das die Kommission durch ein Misstrauensvotum absetzen kann. Bis Anfang der 1990er Jahre wurde die Legitimität der Kommission selten hinterfragt, da zumindest in der Öffentlichkeit kein Demokratiedefizit wahrgenommen wurde.² Dann jedoch schwand die bis dahin vorhandene diffuse Unterstützung der EU durch die Bürger.³ Weil diese Legitimation der Kommission folglich nicht mehr ausreicht, wird seitdem über Alternativen zu den bis

dahin gültigen Demokratisierungs- und Legitimationssträngen nachgedacht.

Bei beiden Kernmerkmalen der Demokratie – Bürgerpartizipation und Machtkontrolle – lässt sich innerhalb der EU ein Defizit feststellen:

1. Die indirekte Bürgerbeteiligung durch Wahlen ist so lange unproblematisch, wie entweder die Regierungen im Ministerrat einen einstimmigen Beschluss fassen oder das Europäische Parlament an allen Gesetzgebungsakten gleichberechtigt mit dem Ministerrat eine Entscheidung trifft. Wenn allerdings der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, ist die indirekte Legitimation *aller* Regierungen über die Kontrolle durch ihre jeweiligen nationalen Parlamente nicht länger gewährleistet. Wenn gleichzeitig keine gleichberechtigte Beteiligung des Europäischen Parlaments zur Kompensation des nationalparlamentarischen Kontrollverlusts gegeben ist, entsteht eine Lücke in der Legitimationskette. Diese Lücke vergrößerte sich insbesondere im Zeitraum nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) bis zum Maastrichter Vertrag (1993). Die Anwendung der qualifizierten Mehrheit wurde nämlich erheblich ausgeweitet, ohne dass dem Europäischen Parlament eine Mitentscheidungsbefugnis eingeräumt worden wäre. Mit den nachfolgenden Verträgen wurde diese Lücke zwar merklich verkleinert, aber nicht geschlossen.
2. Die Kontrollfunktion, die Wahlen im nationalen System erfüllen,⁴ ist in der Europäischen Union weniger ausgeprägt. Während nationale Regierungen von den Bürgern abgewählt werden können, wird die Politik des Ministerrats durch Wahlen in einem Mitgliedstaat nicht unbedingt beeinflusst, vor allem wenn Entscheidungen nicht einstimmig getroffen werden müssen.⁵ Die Wahlen zum Europäischen Parlament könnten theoretisch eine Kontrollfunktion ausüben, da die Bürger direkt über

* »Das Gesetz ist der Ausdruck des allgemeinen Willens. Alle Bürger haben das Recht, persönlich oder durch ihre Vertreter an seiner Gestaltung mitzuwirken.« Art. 6 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789.

¹ Zusammengefasst findet sich diese Formel im Entwurf des Verfassungsvertrags: Teil I, Titel VI, Art. 45: Grundsatz der repräsentativen Demokratie.

² Vgl. Edgar Grande, »Demokratische Legitimation und europäische Integration«, in: *Leviathan*, (1996) 3, S. 339–360 (341).

³ Vgl. Oddvar Erik Eriksen/John Erik Fossum, »Post-national Integration«, in: dies. (Hg.), *Democracy in the European Union*, London 2000, S. 1–28 (9).

⁴ Vgl. David Judge/David Earnshaw, *The European Parliament*, New York 2003, S. 68.

⁵ Vgl. Joseph Weiler, »The European Union Belongs to Its Citizens: Three Immodest Proposals«, in: *European Law Review*, (1997) 2, S. 150–156 (152).

dessen Zusammensetzung entscheiden. Allerdings nehmen Parteien und Wahlbürger die Wahlen zum EP nach wie vor als zweitrangige Nebenwahlen wahr.⁶ Weiterhin wird der Wahlkampf sowohl in der Auswahl der Kandidaten als auch hinsichtlich der angesprochenen Themen überwiegend national geführt. Außerdem entscheidet die Wahl einer Partei nicht unbedingt über die politische »Richtung« der Entscheidungen im Europäischen Parlament. Zuerst müssen schon innerhalb der Parteien im Europäischen Parlament unterschiedliche nationale Traditionen versöhnt werden. Sodann erfordern vorgeschriebene qualifizierte Mehrheiten die Bildung von großen, meist richtungsübergreifenden Koalitionen, die zusätzliche Kompromisse notwendig machen.⁷ Die Kontrollfunktion von Wahlen ist folglich in der Europäischen Union deutlich geschwächt.

Eine schrittweise Reduzierung des Demokratiedefizits durch Stärkung der nationalen Parlamente ist zwar zu beobachten, die Wirksamkeit dieses Instruments repräsentativer Demokratie bleibt jedoch umstritten.⁸ Daher sollten Formen direkter Demokratie daraufhin überprüft werden, ob sie europäische Politik demokratischer gestalten können.

Der Vertrag von Lissabon schafft mit der EBI wie gesagt ein neuartiges direktdemokratisches Instrument.⁹ Dazu sind die Unterschriften von einer Million wahlberechtigten Unionsbürgern aus einer »erheblichen Anzahl« von Mitgliedstaaten erforderlich.¹⁰

Sowohl Ministerrat als auch Europäisches Parlament besitzen bereits seit langem ein Aufforderungsrecht, das in seiner Wirkung gegenüber der Kommission mit der EBI vergleichbar ist: der Ministerrat seit Inkrafttreten des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1958¹¹ und das Europäische Parlament seit Inkrafttreten des Maas-

trichter Vertrages 1993.¹² Bereits im Verfassungsvertrag war das Instrument der EBI in gleicher Form festgeschrieben (Artikel I-47 [4]). Die Grundlagendbestimmungen zur EBI im Lissabonner Vertrag sind Teil eines Vertragsartikels zur partizipativen Demokratie,¹³ der außerdem den Dialog der EU-Organe mit Verbänden und der Zivilgesellschaft vorsieht.

Tatsächlich ermöglicht werden EBIs allerdings erst durch die Umsetzungsbestimmungen, die unter anderem regeln sollen, wie viele Länder eine »erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten« darstellen. Diese Verfahren und Bedingungen für EBIs werden laut Lissabonner Vertrag »vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen festgelegt«.¹⁴

Der Lissabonner Vertrag schränkt Europäische Bürgerinitiativen inhaltlich nur durch zwei Vorgaben ein. Erstens muss die EBI mit den europäischen Verträgen konsistent sein, das heißt, der vorgeschlagene Rechtsakt muss (a) im Bereich der der Union zugewiesenen Kompetenzen liegen, darf (b) höherrangigem europäischem Recht nicht widersprechen und (c) die Grundrechte der Union nicht verletzen.¹⁵ Zweitens muss sich die EBI im Rahmen der Befugnisse der Europäischen Kommission bewegen. Da die Kommission in fast allen Politikbereichen, die in die Zuständigkeit der EU fallen, das Initiativrecht besitzt, sind die Initiatoren einer EBI thematisch kaum eingeschränkt.¹⁶

Die Entstehung der EBI

Seit Anfang der 1990er Jahre wird über die Anwendung direktdemokratischer Verfahren in der EU diskutiert, vor allem in der Politik- und Rechtswissenschaft. Einige Beobachter des EU-Systems erhoffen sich von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden eine Reduzierung des Demokratiedefizits der Europäischen Union.¹⁷ Daher sollten ihrer Meinung nach direktdemokratische Verfahren ergänzend zur Gesetz-

⁶ Vgl. Judge/Earnshaw, *The European Parliament* [wie Fn. 4], S. 72.

⁷ Vgl. Richart Corbett/Francis Jacobs/Michael Shackleton, *The European Parliament*, London 2000, S. 90.

⁸ Vgl. Weiler, »The European Union Belongs to Its Citizens« [wie Fn. 5], S. 152. Vgl. hierzu auch die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zum Lissabonner Vertrag: Aufgrund der fehlenden Wahlrechtsgleichheit bei den Europawahlen sieht das Gericht das Europäische Parlament nicht als Faktor an, der zur Reduzierung des Demokratiedefizits ausreichen würde.

⁹ Wir danken Otmar Jung für hilfreiche Hinweise.

¹⁰ Vgl. Art. 11 (4) EUV.

¹¹ Ursprünglich Art. 152 EWG-Vertrag; Art. 241 AEUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon.

¹² Ursprünglich Art. 138b EUV; Art. 225 AEUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon.

¹³ Art. 11 EUV.

¹⁴ Art. 24 AEUV.

¹⁵ Vgl. Andreas Auer, »European Citizens' Initiative«, in: *European Constitutional Law Review*, (2005) 1, S. 79–86 (82).

¹⁶ Andererseits muss beachtet werden, dass Europäische Bürgerinitiativen nach herrschender Meinung keine Vertragsänderungen initiieren können.

¹⁷ Vgl. Weiler, »The European Union Belongs to Its Citizens« [wie Fn. 5], S. 153.

gebung durch Europäisches Parlament und Ministerrat eingeführt werden.

An den europäischen Institutionen und ihrem Umfeld prallte die Debatte allerdings lange Zeit ab. Selbst während der in den Jahren 2001 und 2002 durchgeführten Beratungen über das Kommissionsweißbuch »Europäisches Regieren« sprachen weder beteiligte Interessenverbände noch akademische Sachverständige das Thema an. Dabei hatte die Kommission bereits eine Arbeitsgruppe zur »Konsultation und Partizipation der Zivilgesellschaft« eingerichtet. Die Debatte konzentrierte sich stattdessen auf die Frage, wie die »organisierte Zivilgesellschaft« effizienter und transparenter die europäischen Institutionen beim Gesetzgebungsprozess beraten könnte.¹⁸

Auch im europäischen Verfassungskonvent stand die Einführung direktdemokratischer Instrumente lange Zeit nicht auf der Tagesordnung.¹⁹ In ersten Anhörungen der organisierten Zivilgesellschaft (am 10. und 18. Juni 2002) forderten einige Mitglieder der zuständigen Kontaktgruppe »Bürger und Institutionen« ein Referendum zur Ratifikation des Konventsergebnisses. Andere Forderungen zum »normalen« Gesetzgebungsprozess der EU wurden jedoch nicht gestellt.²⁰ Der Skelettentwurf des Verfassungsvertrags vom 28. Oktober 2002 sah dementsprechend zwar einen Grundsatzartikel zur partizipativen Demokratie vor. Dieser ging jedoch nicht über die Forderung nach mehr Transparenz hinaus, die den »Bürgervereinigungen [...] die Beteiligung am Leben der Union« ermöglichen sollte.²¹

Parallel zu den Konventsberatungen plädierte dann jedoch der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments in seinem Jahresbericht vom 17. Juni 2002 für die Möglichkeit, Petitionen mit Forderungen für Gesetzgebungsinitiativen der Kommission zu verknüpfen.²² An Dynamik gewann diese Diskussion, als innerhalb des Konvents eine Kontroverse darüber begann, warum Referenden ausschließlich auf Vertragsände-

rungen beschränkt werden sollten.²³ Entsprechende Vorschläge lieferten Vertreter der Nichtregierungsorganisation (NRO) »Democracy International« in informellen Gesprächen mit Konventsmitgliedern im Herbst 2002. Innerhalb des Konvents wurden diese Vorschläge intensiver diskutiert, nachdem das Konventspräsidium im April 2003 seinen ersten Entwurf für den Vertragsartikel 46 zur partizipativen Demokratie vorgestellt hatte.²⁴ Von den 63 Änderungsanträgen zu dieser Norm forderten drei die Einführung von Bürgerbegehren und Referenden.²⁵ Es zeichnete sich jedoch keine Mehrheit für die Einführung von Referenden auf europäischer Ebene ab, auch das Präsidium signalisierte Ablehnung. Daher reichte der Vertreter des Deutschen Bundestages, Jürgen Meyer, auf der Plenarsitzung vom 6. Juni 2003 einen Kompromissantrag ein, der die Einführung der EBI vorsah.²⁶ Dieser Antrag wurde von 66 Konventsmitgliedern – darunter 52 Vertretern der nationalen Parlamente –, neun Europa-Abgeordneten, vier Regierungsvertretern (Griechenland, Italien, Malta und Rumänien) und dem Präsidiumsmitglied Amato unterzeichnet.²⁷ Daraufhin entschloss sich das Konventspräsidium, die vorgeschlagene Bestimmung in den Vertragsartikel zur partizipativen Demokratie aufzunehmen.²⁸

Sinn und Zweck der EBI

Die EBI ermöglicht es den Unionsbürgern erstmals, direkt und nicht vermittelt über Wahlen oder eine Petition an der europäischen Gesetzgebung mitzuwirken. Die Befürworter der EBI bringen zwei Argumentationen vor.

Erstens werden die klassischen Argumente für die partizipative Demokratie²⁹ angeführt und auf die

¹⁸ »Consultations conducted for the preparation of the white paper on democratic European governance«, Bericht an die Kommission (2001), besonders S. 20.

¹⁹ Vgl. Andreas Maurer/Daniela Kietz/Amandine Crespy, »Lückenbüsser oder Legitimationsverstärker? Der Europäische Verfassungskonvent und die »Zivilgesellschaft««, in: Michèle Knodt/Barbara Finke (Hg.), *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*, Wiesbaden 2005, S. 197–222.

²⁰ CONV 120/02 vom 19.6.2002, S. 10.

²¹ CONV 369/02 vom 28.10.2002, S. 15.

²² Bericht des Petitionsausschusses 2001–2002, A5-0271/ 2002, S. 6.

²³ Vgl. zum Beispiel spätere Äußerungen des Europa-Abgeordneten Lamassoure in der Hintergrundinformation des Parlaments zur Plenartagung vom 25.4.2004.

²⁴ CONV 650/03 vom 2.4.2003, S. 5.

²⁵ CONV 670/03 »Übersicht über die Änderungsvorschläge betreffend das demokratische Leben der Union« vom 15.4.2003.

²⁶ Äußerungen von MdB Meyer im Protokoll der Plenartagung des Konvents vom 5.6.2003.

²⁷ CONV 724/03: Ergänzungsvorschlag von Jürgen Meyer zu Artikel I-46.

²⁸ Protokoll der Plenartagung des Konvents vom 12.6.2003.

²⁹ Zum Beispiel Andreas Gross, »The Design of Direct Democracy – A Basis for Assessing Sub-Optimal Procedures of Citizen Lawmaking«, in: Bruno Kaufmann/M. Dane Waters (Hg.), *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initia-*

europäische Politik bezogen: Die unmittelbare Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren verstärkte den Impuls der Bürger, die mit Initiativ- und Exekutivbefugnissen ausgestatteten EU-Organen zu kontrollieren. Zudem mehrte sich das Wissen und wuchs das Verständnis der Bürger für die europäische Politik. Langfristig könnten sie ihre unionsbürgerlichen Rechte daher kompetenter ausüben.

Wahrscheinlich erfährt die Verbindung zwischen den Entscheidungsträgern europäischer Politik und den Bürgern durch die EBI eine politisch-normative Stärkung. Die den Bürgern eröffnete Möglichkeit unmittelbaren Zugangs zum europäischen Gesetzgebungsprozess kann die Legitimität der Union erhöhen³⁰ und dazu führen, dass sich die Bürger mehr mit der EU identifizieren. Die politische Auseinandersetzung wird lösungsorientierter, weil die Initiatoren eine neue Bestimmung vorschlagen müssen und nicht lediglich vom europäischen Gesetzgeber erlassene Rechtsakte kritisieren können. Durch die EBI sollen darüber hinaus auch Gruppierungen das »Agenda-Setting« der EU beeinflussen können, die bislang ausgeschlossen sind von den »zivilgesellschaftlichen Dialogen« der Kommission, welche von finanzkräftigen Lobbyorganisationen dominiert werden. Dies können zum einen Parteien sein, die im Europäischen Parlament nicht oder nur ohne Fraktionsstatus vertreten sind und auch nicht nationalen Regierungen angehören. Zum anderen betrifft dies Minderheiten, die ihre Interessen in vielen oder allen Mitgliedstaaten vertreten, aber in keinem Mitgliedstaat entscheidenden Einfluss auf die Regierungspolitik nehmen können. Durch die EBI würde somit die gesellschaftliche Integration und der Pluralismus in der EU gestärkt. Dies stünde nicht im Widerspruch zum demokratischen Mehrheitsprinzip, da die weiteren, »harten« Phasen der Gesetzgebung über Mehrheiten organisiert bleiben – in der EU sogar über »Supermehrheiten« im Europäischen Parlament und im Ministerrat. Insofern bietet die EBI eine Möglichkeit, Minderheiteninteressen im Gesetzgebungsprozess und in der öffentlichen Diskussion zur Geltung zu bringen.

tive and Referendum Process in Europe, Durham 2004, S. 123–129 (125).

30 Vgl. Bruno Kaufmann, »Prospects for Transnational Direct Democracy – Exploring the New European Approach to Citizens' Power beyond the Nation-State«, in: Zoltán Tibor Pállinger/Bruno Kaufmann/Wilfried Marxer/Theo Schiller (Hg.), *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, Wiesbaden 2007, S. 143–162 (159).

Fraglich ist jedoch, wie viel Innovationspotential EBIs tatsächlich besitzen und inwiefern sie andere Interessen artikulieren werden als jene, die in der bisherigen Gesetzgebung ohnehin weitgehend Berücksichtigung finden. Aufgrund der Kosten für die Organisation von EBIs – für Unterschriftensammlungen etc. – dürften sie eher von bereits heute gut organisierten, finanzstarken Einrichtungen durchgeführt werden. Somit würde lediglich die existierende Machtverteilung in der Gesellschaft reproduziert.³¹ Andererseits stellt sich die Frage, warum ausgerechnet finanzstarke Interessenvertretungen den Umweg »über die Straße« nehmen sollten. Schließlich verfügen sie doch in Brüssel über bereits eingespielte Lobbyeinrichtungen mit zahlreichen Mitarbeitern und Einflusskanälen.³²

Insgesamt wird die EBI das Agenda-Setting für zahlreiche europaweit vernetzte Interessen öffnen. Durch die Berücksichtigung relevanter Minderheitenbelange könnte sich der »Ertrag« europäischer Politik verbessern, da die Präferenzen der Unionsbürger stärker gemäß dem Gleichheitsgrundsatz repräsentiert würden.

Zweitens wird zur Unterstützung der EBI angeführt, dass sie zur Herausbildung transnationaler Diskurse, europäischer Bewegungen und Organisationen beitrage,³³ die bisher nur in geringem Maße vorhanden seien. Angeregt würde diese Form der Transnationalisierung durch das im EU-Vertrag normierte Erfordernis, nach dem die Unterstützerunterschriften aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten kommen müssen. Für die Zeitspanne einer EBI-Unterschriftensammlung müssten sich künftig nationale Bewegungen und Organisationen vernetzen, wodurch europäische Interessen- und Wertegemeinschaften auf Zeit entstünden.³⁴ Diese Vernetzung könne überdies dauerhaft aufrechterhalten oder durch die Gründung von europäischen Dachorganisationen institutionalisiert und nachfolgend jeweils durch weitere Koopera-

31 So mit Blick auf Referenden: Paul Ruppen, »Switzerland«, in: Bruno Kaufmann/Alain Lamassoure/Jürgen Meyer (Hg.), *Transnational Democracy in the Making*, Amsterdam 2003, S. 208–212 (212).

32 Vgl. Johannes W. Pichler, »Aufstand der Sterne. Die Europäische Bürgerinitiative«, in: ders. (Hg.), *Verändern wir Europa. Die Europäische Initiative – Art 8b(4) Vertrag von Lissabon*, Wien/Graz 2008, S. 23–90 (36).

33 Vgl. Michael Efler, *Die Europäische Bürgerinitiative. Rechtliche Möglichkeiten für die Einführung unterhalb der Verfassungsebene*, 2006, S. 4, <www.mehr-demokratie.de/fileadmin/di/pdf/papers/2007-04-eci-studie-ger.pdf> (eingesehen am 2.6.2008).

34 Vgl. Pichler, »Aufstand der Sterne« [wie Fn. 32], S. 63.

tion vertieft werden. Die transnationalen Diskurse würden zwar nicht in einer europäischen Öffentlichkeit in Form einer sich selbst als europäischer Demos identifizierenden »Wir-Gemeinschaft« stattfinden. Sie entfaltet sich jedoch parallel in mehreren auf die EU bezogenen nationalen Öffentlichkeiten, deren Medien über dieselben EBIs berichteten. Diese beschäftigten sich auch mit den Diskursen in den anderen Mitgliedstaaten, die nationalen Öffentlichkeiten beeinflussten sich mithin wechselseitig. Transnationale politische Diskurse könnten somit langfristig zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen.

Für eine bedeutende Rolle der EBI spricht, dass mit diesem Instrument partizipatorische Demokratie auf europäischer Ebene erstmals entworfen wird als Mitwirkung vieler Bürger und nicht nur als Konsultation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen unter Federführung der EU-Kommission.³⁵

Grenzen der Wirksamkeit der EBI

Zahlreiche Faktoren relativieren jedoch die Bedeutung von EBIs.

Erstens ermöglicht die EBI den Initiatoren lediglich, einen Regelungsgegenstand auf die Agenda der EU zu setzen, zu dem die Kommission und eventuell anschließend noch der Gesetzgeber – Europäisches Parlament und Ministerrat – öffentlich Stellung beziehen müssen.³⁶ Unklar ist aber, ob die Kommission rechtlich verpflichtet wird, den Vorschlag einer EBI als Gesetzesinitiative einzubringen. Lehnen die Kommission oder der Gesetzgeber eine EBI ab, stehen den Initiatoren kaum Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Dies mindert nicht nur den politischen Druck auf die Kommission, das Europäische Parlament und den Rat, sondern weist auch auf einen zweiten relativierenden Faktor hin: In den meisten Fällen wird unbekannt bleiben, was die Unionsbürger in ihrer Gesamtheit von einer EBI halten. Es fehlen belastbare

Daten und sie müssen auch nicht zwangsläufig als Zwischenresultat einer EBI erhoben werden. Folglich bleibt auch unklar, ob die Berücksichtigung einer EBI dem Willen der gesamten oder wenigstens eines gewichtigen Teils der Unionsbürgerschaft entspricht. Der Erfolg einer EBI bringt letztlich nur zum Ausdruck, dass relevante Minderheiten in mehreren Mitgliedstaaten eine bestimmte Regelung befürworten.³⁷ *Drittens* werden EBIs keinen umfassenden Politikwandel bewirken. Das Ergebnis einer erfolgreichen EBI besteht nicht notwendigerweise in einem Gesetzespaket, das ein neues Paradigma in einem Politikfeld etabliert. Vielmehr ist zu erwarten, dass aus einer erfolgreichen EBI nur punktuelle Einzelmaßnahmen resultieren. *Viertens* werden sich einige der EBI zugeschriebenen positiven Wirkungen nur in eingeschränktem Maße entfalten. Eine politische Aktivierung breiter Bevölkerungsschichten lässt die EBI nicht von sich aus erwarten. Vermutlich wird sich das Gros der Unionsbürger nicht an EBIs beteiligen. Daher werden erhoffte Lern- und Transnationalisierungseffekte erheblich begrenzt bleiben.

Die EBI und die bisherigen partizipativ-demokratischen Elemente

Wie sich die EBI im Politik- und Verfahrensgeflecht der EU entwickeln wird, hängt wesentlich davon ab, wie die Ausführungsbestimmungen zur Grundnorm des Lissabonner Vertrages ausgestaltet werden. Im Folgenden werden zunächst die Möglichkeiten, die die EBI bietet, präziser eingeschätzt. Dabei wird berücksichtigt, welche Erfahrungen die EU mit anderen Instrumenten partizipativer Demokratie in der Praxis bereits gemacht hat.

Bisher können Unionsbürger auf zwei partizipativ-demokratische Verfahren zurückgreifen, um sich an europäische Institutionen zu wenden: die Petition an das Europäische Parlament und die Beschwerde beim Bürgerbeauftragten bzw. Ombudsmann.³⁸

³⁵ Vgl. Stijn Smismans, »The Constitutional Labelling of the Democratic Life of the EU«. Representative and Participatory Democracy«, in: Lynn Dobson/Andreas Follesdal (Hg.), *Political Theory and the European Constitution*, London/New York 2004, S. 122–138 (136).

³⁶ Vgl. Thorsten Hüller, *Demokratisierung der EU durch bürger-schaftliche und zivilgesellschaftliche Partizipation?* Beitrag für die Ad-hoc-Gruppe »Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance« auf dem DVPW-Kongress in Münster, 29.9.2006, S. 18.

³⁷ Vgl. ebd., S. 19.

³⁸ Mit Einführung der Unionsbürgerschaft im Vertrag von Maastricht (Art. 17–22 EGV) erhielten die Bürger der Mitgliedstaaten mehrere subjektive Rechte: das aktive und das passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen im Wohnsitzstaat, den diplomatischen und konsularischen Schutz durch Botschaften anderer Mitgliedstaaten in Drittstaaten, das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament (Art. 21 EGV, Art. 194 EGV) und das Recht zur Beschwerde bei der neu geschaffenen

Das Petitionsrecht

Im Anschluss an die ersten Direktwahlen 1979 gab sich das Europäische Parlament 1981 eine Geschäftsordnung, die in Artikel 128 das Petitionsrecht einführte. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) verlieh der EG neue, weit reichende Kompetenzen und sorgte für einen Integrationsschub. Die Zahl der Petitionen begann Mitte der 1980er Jahre stark zu steigen, die thematische Bandbreite wurde vielfältiger. Um das Petitionsrecht zu stärken und die wachsende Zahl der Petitionen zu bearbeiten, gründete das Parlament 1987 einen eigenen Petitionsausschuss.³⁹ Da das Petitionsrecht nur in der Geschäftsordnung verankert war, handelte es sich um eine reine Selbstverpflichtung des Parlaments, an die die anderen Organe der EG und die Mitgliedstaaten nicht gebunden werden konnten. Inwieweit dieses Recht effizient zu nutzen war, hing daher weitgehend von der Kooperationsbereitschaft der anderen Institutionen ab.⁴⁰ Versuche, das Petitionsrecht in die Verträge aufzunehmen, wurden schon in den 1970er Jahren unternommen.⁴¹ Auf Druck des Parlaments wurde das Petitionsrecht schließlich Bestandteil des Vertrags von Maastricht. Die vertragliche Normierung stärkte das Petitionsrecht formell, da es seither auf einem Recht der Bürger und nicht länger nur auf der Selbstverpflichtung des Parlaments beruht.⁴²

Die vertragliche Verankerung des Petitionsrechts bewirkte eine massive Zunahme seiner Nutzung. Während bis Ende der 1970er Jahre die Zahl der Petitionen pro Jahr weit unter 50 lag, stieg sie in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf über 1000 und erreichte nach 2002 in einigen Jahren sogar Spitzenwerte von über 1500 (vgl. Graphik auf S. 13).

Institution des europäischen Bürgerbeauftragten (Art. 21 EGV, Art. 195 EGV).

³⁹ Vgl. Paul Magnette, *Contrôler l'Europe – Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Brüssel 2003, S. 127.

⁴⁰ Vgl. Hélène Surrel, »Le droit de pétition au parlement européen«, in: *Revue du marché commun*, (1990) 335, S. 219–234 (220).

⁴¹ Stellungnahme des Rechtsausschusses (Bayerl) für den Bericht des Politischen Ausschusses über die Zuerkennung von Sonderrechten an die Bürger der Europäischen Gemeinschaft in Durchführung des Beschlusses der Pariser Gipfelkonferenz (M. Scelba), EP-Dok. 346/77, 20 (Ziff. VI). Zitiert nach Jon Marcus Meese, *Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und das Beschwerderecht beim europäischen Bürgerbeauftragten*, Frankfurt a.M. 2000, S. 37.

⁴² Meese, ebd., S. 66.

Die Themenschwerpunkte der Petitionen liegen in folgenden Bereichen: Freizügigkeit des Personenverkehrs (Anerkennung von Diplomen und Berufserfahrung, Fragen der Besteuerung und der Beitragszahlungen zu Versicherungen), Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, soziale Angelegenheiten und Umweltschutz.⁴³ Vor allem bei Umweltthemen handelt es sich häufig um Kollektivpetitionen, die von Interessenverbänden organisiert werden. So wurde zum Beispiel die Petition 131/2000 zur Erhaltung wildlebender Vogelarten von einer britisch-französischen Koalition (»Ligue pour la protection des oiseaux«, »Birdlife international« und »France Nature Environnement«) organisiert und von 2 164 308 Personen unterzeichnet.

Die meisten Petitionen richten jedoch Einzelpersonen an das Europäische Parlament, die in der Regel die Verletzung ihrer Rechte durch nationale Behörden beklagen. Die Bürger erhoffen sich von der Petition zumeist die Umsetzung von EU-Vorschriften, die von den EU-Organen erlassen, aber im jeweiligen Mitgliedstaat nicht umgesetzt wurden, und wollen bewirken, dass europarechtswidrige nationale Vorschriften geändert werden. In seltenen Fällen weisen Petitionen auf europarechtliche Lücken hin und fordern die Fortentwicklung europäischen Rechts.⁴⁴ Eine solche indirekte Aufforderung zur Schaffung neuen Rechts enthalten insbesondere Petitionen, die sich mit Fragen der Sozial- und Umweltpolitik auseinandersetzen.

Schematisch können zwei Kategorien von Petitionen unterschieden werden: die Petition als Beschwerde, in der Regel verfasst von Einzelpersonen, und die Petition als indirekter Gesetzesvorschlag, in der Regel verfasst von Verbänden und NROs.

Die EBI und das Petitionsrecht

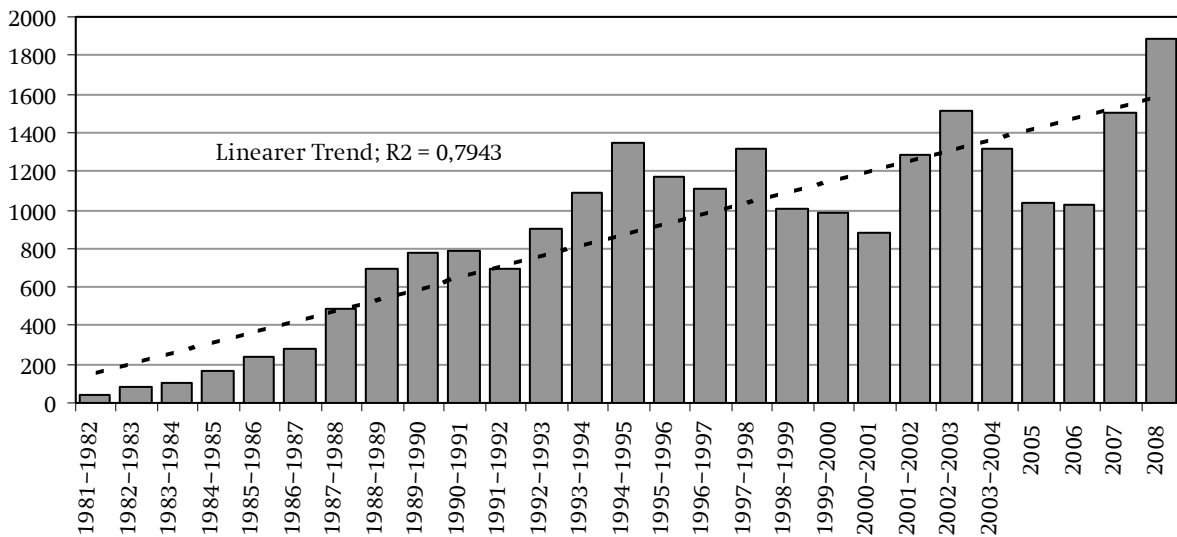
Die EBI stellt eine Ergänzung zum Petitionsrecht dar. Bürgerinitiativen bieten sich für Organisationen an, die in zahlreichen Mitgliedstaaten vertreten sind und zugleich viele Einzelmitglieder haben – also zum Beispiel eher für Gewerkschaften als für Arbeitgeberorganisationen. Zusätzlich oder stattdessen müssten diese Organisationen eine breite öffentliche Unter-

⁴³ Bericht des Petitionsausschusses 1999–2000, A5-0162/ 2000, Ziff. 18.

⁴⁴ Bericht des Petitionsausschusses über die Petition als Institution, A5-0088/2001, S. 9f.

Graphik

Anzahl Petitionen an das Europäische Parlament, 1981–2008



Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung auf Grundlage der Jahresberichte des Petitionsausschusses des EP; für die Werte vor 1985: Hélène Surrel, »Le droit de pétition au parlement européen«, in: *Revue du marché commun*, (1990) 335, S. 221. Aufgrund der Umstellung des Erhebungszeitraums zwischen 2004 und 2005 wird der Zeitraum März bis Dezember 2004 (mit 577 Petitionen) nicht dargestellt.

stützung mobilisieren können. Unzulässig werden Bürgerinitiativen sein, die von juristischen Personen angemeldet werden, und jene, die nur Beschwerden artikulieren und keinen Vorschlag zur Abhilfe des beklagten Missstands enthalten. Für juristische Personen, also meist Organisationen, und im Fall von reinen Beschwerden bleibt daher die Petition das bessere Instrument. Darüber hinaus werden auch künftig eher solche Organisationen auf das Petitionsrecht zurückgreifen, denen es erheblich an finanziellen Ressourcen mangelt und die dieses Defizit nicht durch ein hohes Engagement vieler Mitglieder kompensieren können. Individuen und kleinere Bürgergruppen, die nicht europaweit vernetzt sind, werden weiterhin Petitionen nutzen. Von ihnen initiierte Bürgerinitiativen hätten nämlich nur wenig Aussicht auf Erfolg. Petitionen bieten sich schließlich auch in Zukunft für Anliegen mit nationalem Bezug an, die in anderen Mitgliedstaaten kaum oder gar nicht geteilt werden. Ferner eignen sich Petitionen für sehr technische Sachverhalte und Themen, von denen nur äußerst wenige Bürger betroffen sind.

Die EBI gewährt somit einen weiter gesteckten Rahmen für direkte Bürgerpartizipation als die Petition. Gemeinsam ist beiden Instrumenten, dass sie zu einer Gesetzesinitiative führen können. Dies geschieht bei

Petitionen bislang jedoch selten und nur vermittelt über das Europäische Parlament. In der Regel streben die Petenten die Umsetzung ihrer europäischen Rechte durch die zuständigen nationalen Behörden an.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Instrumenten besteht darin, dass eine Petition von einem einzigen Unionsbürger eingereicht werden kann, während eine EBI die Unterstützung von mindestens einer Million Unionsbürgern benötigt. Gleichwohl haben sich auch bereits Kollektivpetitionen etabliert, die vom Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments als Petitionen mit mindestens 1000 Unterzeichnern definiert werden.

Weitere Unterschiede zwischen Bürgerinitiative und Petition bestehen im Hinblick auf die zeitliche Dauer europäischer Gesetzgebungszyklen, den (trans-)nationalen Charakter, den Adressatenkreis und ihre funktionale Reichweite: *Erstens* schlagen EBIs neue Bestimmungen vor, während Petitionen in der Regel Beschwerden über vorhandene Bestimmungen formulieren. *Zweitens* müssen EBIs Unterstützung in einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten mobilisieren, während es für Kollektivpetitionen genügt, Unterschriften in nur einem Mitgliedstaat zu sammeln. *Drittens* ermöglichen es EBIs, Rechtsakte vorzuschlagen, ohne den Nachweis führen zu müssen, dass

durch den Status quo die Rechte der Unterzeichnenden verletzt werden. Insofern sind EBIs thematisch weniger eingeschränkt als Petitionen.

Bei einer EBI muss der Unterzeichner nicht unmittelbar von deren Inhalt betroffen sein, bei einer Petition muss dies für den Petenten sehr wohl gelten. Ob dieser Unterscheid praktische Bedeutung erlangen wird, ist jedoch fraglich, da das Europäische Parlament das Vertragserfordernis der persönlichen Betroffenheit der Petenten bislang großzügig ausgelegt hat.⁴⁵ Dahinter stand das Ziel, das Petitionsrecht als umfassende Möglichkeit zu bewahren, bürgergesellschaftliche Ideen und Themen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen. Da dieses Ziel mit der EBI ebenfalls und auf einer sicheren vertraglichen Grundlage erreicht werden kann, wäre künftig eine striktere Auslegung der Petitionsbefugnis denkbar. EBIs werden jedoch am Europäischen Parlament vorbei organisiert und eingereicht. Daher könnte das Parlament künftig geneigt sein, an seiner bisherigen Auslegungspraxis festzuhalten, um seinen Anspruch zu unterstreichen, als Anwalt der Bürger zu fungieren. Petitionen würde es dann als eine Art Gegenangebot zu einer EBI nutzen.

Insgesamt ist das Konfliktpotential zwischen EBI und Petition als relativ hoch einzuschätzen. Beschwerden zielten bislang nur in Ausnahmefällen darauf, neue EU-Maßnahmen vorzuschlagen, eine vorhandene EU-Maßnahme rückgängig zu machen oder diese zu ändern. Demgegenüber stellen Petitionen einen selten genutzten Hebel der europäischen Zivilgesellschaft dar, um bestehende Gesetzgebungsmaßnahmen rückgängig zu machen oder neue in die Wege zu leiten. Rein formalistisch könnte argumentiert werden: Petitionen werden künftig angesichts des Instruments der EBI weniger erfolgreich sein. Letztere verfügen zudem aufgrund der höheren Anforderungen über eine größere Legitimität. Und Kollektivpetitionen erscheinen weniger geeignet, Medienaufmerksamkeit zu erregen. Schließlich stellen sie »nur« eine mögliche, im Ergebnis unsichere Etappe auf dem Weg zu einer neuen bzw. geänderten Gesetzgebung dar. Wie wahrscheinlich eine solche Entwicklung ist, lässt sich kaum einschätzen, denn es gibt noch keine Erfahrungswerte, wie sich das Petitionsrecht zu anderen partizipativen Rechten im EU-Gefüge verhält.

⁴⁵ Vgl. Eckhard Barth, *Bürgerbeauftragter und Petitionsrecht im Prozess der europäischen Verfassungsgebung. Einrichtungen zur Demokratisierung der Europäischen Integration*, Tübingen 2004, S. 169.

Ein Konflikt zwischen EBI und Petition ist denkbar, wenn die beiden Instrumente als politische Gegenpole genutzt werden. Zum Beispiel könnte eine EBI gewerkschaftsnaher Gruppierungen gegen eine Petition von Vertretern kleiner und mittelständischer Unternehmen stehen. Gegebenenfalls erstellt die Kommission als Folge der EBI eine Gesetzesinitiative und das Europäische Parlament greift die Petition auf und richtet eine Aufforderung an die Kommission. Daher wären beide Organe und der Ministerrat als Mitgesetzgebungsorgan frühzeitig in ein Vermittlungsverfahren einzubinden, das Interessenkonflikte im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung bewertet. Letztlich stünden Europäisches Parlament und Ministerrat als Gesetzgeber in der Verantwortung, die in Petitionen und EBI artikulierten Bürgerinteressen zu gewichten. Dies müssten sie mit der angestrebten Gesetzgebungsmaßnahme dokumentieren, wobei das in beiden Organen geltende Mehrheitsprinzip zu beachten wäre.

Der Europäische Bürgerbeauftragte

Die Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten bzw. Ombudsmann stellt eine weitere Möglichkeit für die Bürger dar, ihre Kritik an die europäischen Institutionen zu richten. Im Jahr 1985 hatte der vom Europäischen Rat eingesetzte Adonnino-Ausschuss⁴⁶ angeregt, dass vom Parlament das Amt eines Bürgerbeauftragten eingerichtet wird. Das Parlament lehnte dies ab, denn es fürchtete eine Schwächung seiner Kontrollkompetenzen und zog es vor, das Petitionsrecht zu stärken. Anlässlich der Regierungskonferenz von 1992 zum Maastrichter Vertrag unterbreiteten Spanien und Dänemark den Vorschlag eines Bürgerbeauftragten erneut. Sie beabsichtigten hierbei vor allem eine Stärkung des Rechtsschutzes der Bürger angesichts der nur eingeschränkt vorhandenen Möglichkeiten für natürliche Personen, vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu klagen. Das Parlament stand diesen Anregungen zunächst sehr kritisch gegenüber. Als Kompromiss beschränkte der Maas-

⁴⁶ Der Adonnino-Ausschuss wurde 1984 eingesetzt, um Vorschläge zu erarbeiten, wie man die Bürgerferne der EG überwinden könnte. Der Ausschuss erstellte einen Zwischen- und einen Abschlussbericht. Letzterer wurde 1985 auf der Sitzung des Europäischen Rates von Mailand von den Staats- und Regierungschefs der EG angenommen. Vgl. Bernd Janssen, »Das Europa der Bürger – Der kleine Bruder im Abseits. Zur Arbeit des Adonnino-Ausschusses«, in: *Integration*, (1985) 4, S. 165–173.

trichter Vertrag die Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten auf Verwaltungsfehler der europäischen Institutionen und ordnete ihn unmittelbar dem Parlament zu. Letzteres kann den Bürgerbeauftragten ohne Mitsprache von Rat und Kommission wählen sowie entlassen und definiert in seiner Geschäftsordnung dessen genauen Status.

Seit Schaffung des Amtes eines Bürgerbeauftragten 1995 wuchs die Zahl der jährlichen Beschwerden deutlich von anfangs 537 auf 3211 im Jahr 2007. Sie beziehen sich schwerpunktmäßig auf Verwaltungsfehler wie mangelnde Transparenz einschließlich Informationsverweigerung, ungerechte Behandlung und Machtmissbrauch, Verfahrensfehler und vermeidbare Verzögerungen.⁴⁷ Im Vergleich zur Petition ist die Beschwerde beim Bürgerbeauftragten also stärker auf die Umsetzung europäischen Rechts ausgerichtet. Gleichwohl berichtet der Bürgerbeauftragte auch über Beschwerden, die auf eine Veränderung der europäischen Verwaltungsverfahren abzielen. Exemplarisch können die Beschwerden von Journalisten und Bürgerrechtsbewegungen genannt werden, die den Zugang zu Dokumenten der Institutionen einforderten. Sie wurden eingereicht in der Hoffnung, die Transparenz der mitgliedstaatlichen Verwaltungen, aber auch der EU-Organe zu erhöhen. Jacob Södermann, der erste Bürgerbeauftragte, griff diese Vorstöße mit Unterstützung des Europäischen Parlaments⁴⁸ energisch auf. Er verfasste eigene Initiativberichte über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die Behandlung von Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission und den Kodex zur guten Verwaltungspraxis. Manche Initiativberichte zeigten deutliche Erfolge. So erzeugte der Bericht über den Dokumentenzugang, der vom Parlament in eigenen Berichten aufgegriffen wurde, einen solchen Druck auf den Rat, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten (255 EGV) 1997 im Vertrag von Amsterdam verankert wurde. Der Bericht über einen Kodex für gute Verwaltungspraxis⁴⁹ floss 2001 in eine Aufforderung des Europäischen Parlaments an die Kommission zum Erlass eines Rechtsakts ein, der sich mit dem Verwaltungsverfahren beschäftigte. Dieser Rechtsakt soll für alle EU-Institutionen bindend sein.

Die EBI und das Recht zur Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten

Die EBI ergänzt auch das Recht zur Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten und steht insofern nicht in einem unmittelbaren Konkurrenz- oder Spannungsverhältnis zu ihm. Mit einer EBI können Bürger einen europäischen Rechtsakt vorschlagen und die politische Agenda im Vorfeld der eigentlichen Gesetzgebungszyklen beeinflussen. An den Bürgerbeauftragten können sich Bürger hingegen wenden, um sich über Missstände in der Verwaltungspraxis der Institutionen der EU zu beschweren. Damit sollen Mängel in der Umsetzung bereits erlassenen europäischen Rechts behoben werden.

Überschneidungen zwischen dem der Gesetzgebung vorgelagerten Bürgerinitiativrecht und dem ihr nachgelagerten Beschwerderecht sind nur bedingt möglich: Der Bürgerbeauftragte wird eigeninitiativ tätig und regt aufgrund der an ihn gerichteten Beschwerden an, entweder die bestehende Gesetzgebung zu ändern oder aber eine neue Gesetzgebung anzustrengen. Ein Konflikt zwischen derartigen Anregungen und EBI-Aufforderungen ist dann wahrscheinlich, wenn gleichzeitig mehrere der folgenden Bedingungen gegeben sind:

- a. Die Anregungen bzw. Aufforderungen beziehen sich auf den gleichen Gegenstand.
- b. Die Anregungen bzw. Aufforderungen weichen substantiell voneinander ab.
- c. Das Europäische Parlament als Kernadressat des Bürgerbeauftragten macht sich dessen Anregungen zu eigen und formuliert auf der Grundlage seines Rechts zur Aufforderung der Kommission einen Vorschlag für entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen.
- d. Die Kommission als Adressat der EBI ignoriert die Beratungen des Europäischen Parlaments und schlägt bewusst eine erheblich von dessen Standpunkt abweichende Gesetzgebungsmaßnahme vor.

Dem Konfliktpotential eines solchen Szenarios könnte durch ein Interinstitutionelles Abkommen begegnet werden, das Verfahren zur Vermittlung zwischen den beteiligten Institutionen vorsieht.

⁴⁷ Jahresbericht des Bürgerbeauftragten 2007, Straßburg/Brüssel 2007, S. 39, und Jahresbericht des Bürgerbeauftragten 2006, Straßburg/Brüssel 2006, S. 43.

⁴⁸ Bericht des Petitionsausschusses über den Jahresbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten 2002, A5-0229/2003, S. 7 (Ziff. I).

⁴⁹ Initiativuntersuchung des Bürgerbeauftragten »Gemeinschaftskodex der guten Verwaltungspraxis«, OI/1/98/OV.

Die Nutzung der EBI

Aus dem Verhältnis zwischen der EBI zu den anderen partizipativ-demokratischen Instrumenten der Europäischen Union lassen sich folgende Rückschlüsse auf die voraussichtliche Nutzung der EBI ziehen.

Wie stark wird die EBI genutzt werden?

Wir gehen davon aus, dass in einer ersten Erprobungsphase eine Vielzahl Europäischer Bürgerinitiativen angemeldet wird. Bereits seit 2003 werden Kampagnen lanciert, die den Vorgaben an die EBI zu entsprechen versuchen, die im Verfassungsvertrag und dann im Vertrag von Lissabon vorgesehen ist. Selbstgestecktes Ziel dieser Kampagnen ist es, eine Million Unterschriften in den Mitgliedstaaten der EU zu sammeln. Dabei wird deren Verteilung auf »eine erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten« nur selten nachgewiesen oder explizit angestrebt.

Für eine häufige Anmeldung von EBIs in den nächsten Jahren spricht, dass der Lissabonner Vertrag deren thematische Bandbreite kaum einschränkt. Folglich kommen zahlreiche Organisationen als Initiatoren in Frage. Ob deren seit 2003 zu beobachtendes Interesse an der Nutzung der EBI auch nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages anhält, wird in erheblichem Maß von den Erfahrungswerten in der ersten Praxisphase abhängen.

Die Nutzung der EBI dürfte spürbar nachlassen, sollte sich der effektive Einfluss der EBI auf die Gesetzgebung als gering erweisen. Die EBI-Initiatoren können schließlich nicht erwarten, einen umfangreichen Politikwandel auszulösen. Es ist unklar, ob die Kommission verpflichtet ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen, der der EBI entspricht. Für deren Initiatoren lässt sich daher nur schwer abschätzen, inwieweit ihr Anliegen berücksichtigt wird.

Eine weitere Hürde für EBIs stellt die Sprachenvielfalt innerhalb der EU dar. Im Vergleich zu nationalstaatlichen Bürgerinitiativen ergeben sich daraus zwei Nachteile: Die Effizienz der internen wie der externen Kommunikation wird geschwächt und es fallen zusätzliche Übersetzungskosten an.

Erheblichen Einfluss auf die Zahl von EBIs wird die Umsetzungsverordnung haben. Je »initiatoren-

freundlicher« sie ausgestaltet wird, desto mehr Bürgerinitiativen werden den formalen Anforderungen genügen – und umso mehr EBI-Anmeldungen sind zu erwarten. Diese Hypothese trifft vor allem auf Initiatoren zu, die nicht mehr wollen, als mit einer EBI in der Öffentlichkeit ein Problembewusstsein für ihr Thema zu schaffen, Bürger für ihre Anliegen zu mobilisieren und den Bekanntheitsgrad ihrer Organisation zu erhöhen.

Für Initiatoren, denen es vor allem um die Verabschiedung eines Rechtsaktes geht, der ihre Forderungen aufnimmt, lässt sich hingegen vermuten: Je häufiger und stärker die Kommission sowie in nächster Instanz das Europäische Parlament und der Ministerrat die Anliegen von EBIs gesetzgeberisch berücksichtigen, desto mehr EBIs werden folgen. Würde also die Umsetzungsverordnung die Kommission im Extremfall dazu verpflichten, einen Rechtsakt vorzuschlagen, der das Anliegen einer formal korrekten EBI aufnimmt, wäre eine hohe Zahl neuer Europäischer Bürgerinitiativen zu erwarten.

Wie erfolgreich werden EBIs die formalen Kriterien erfüllen?

Zur parlamentarischen wie administrativen Vorbereitung auf das förmliche Inkrafttreten der Grundnormen zur EBI gilt es einzuschätzen, ob und wie viele Initiativen zumindest in formaler Hinsicht die Kriterien einer erfolgreichen EBI erfüllen werden. Hierbei stehen zwei Erfordernisse im Vordergrund, die sich unmittelbar aus dem Vertragstext ergeben:

Das erste Erfordernis, eine Million Unterschriften zu sammeln, werden große Netzwerke und Organisationen im Regelfall erfüllen können. Der Schwellenwert liegt bei nur 0,3 Prozent der wahlberechtigten Unionsbevölkerung und ist damit im Vergleich zu nationalen Bürgerinitiativrechten niedrig angesetzt. In nahezu allen Mitgliedstaaten, die vergleichbare Kollektivrechte gewähren,⁵⁰ muss der Anteil der

⁵⁰ In Italien, Litauen, den Niederlanden, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien, Spanien und Ungarn verfügt eine bestimmte Anzahl von Wahlberechtigten auf zentralstaat-

erforderlichen Unterzeichner an der wahlberechtigten Bevölkerung höher liegen; der Mittelwert liegt bei 0,89 Prozent der jeweiligen Wahlberechtigten.⁵¹ Die Vorgabe, dass auf europäischer Ebene weniger Unterschriften erforderlich sind, gleicht somit die erhöhten Anforderungen einer transnationalen Bürgerinitiative aus. Tatsächlich konnten drei der bisher 18 informellen »Test-EBIs«⁵² die Millionengrenze überschreiten:⁵³ vier weitere Kampagnen erreichten 400 000 und mehr Unterschriften. Außerdem wurden einzelne Petitionen bereits von mehreren Millionen Unionsbürgern unterstützt. So wandten sich beispielsweise 1996 mehr als vier Millionen Menschen in einer Petition gegen Tierversuche in der Kosmetikindustrie.⁵⁴ Und in der Legislaturperiode von 1999 bis 2004 erzielten mehrere Petitionen jeweils mehr als eine Million Unterschriften.⁵⁵

licher Ebene über ein der EBI ähnliches Recht: Sie können einen Vorschlag (meist für ein Gesetz) bei einem Staatsorgan – in der Regel dem Parlament – einbringen, das diesen beraten muss. Bei Ablehnung des Vorschlags erfolgt jedoch keine Volksabstimmung. Das hier beschriebene direktdemokratische Instrument in den Mitgliedstaaten bezeichnen wir nachfolgend einheitlich als »Volksinitiative«.

51 Anteil der erforderlichen Unterzeichner an der wahlberechtigten Bevölkerung (in Prozent): Litauen 1,89, Österreich 1,65, Spanien 1,44, Rumänien 1,37, Ungarn 0,62, Polen 0,33, Niederlande 0,33, Slowenien 0,31, Italien 0,10. Der ungewichtete Mittelwert dieser Anteile beträgt 0,89% und ist damit dreimal so hoch wie der entsprechende Anteil auf europäischer Ebene (0,27%). Die Anzahl erforderlicher Unterzeichner in den Mitgliedstaaten bezieht sich auf das Recht, einfachgesetzliche Änderungen vorzuschlagen. Die Zahl der Wahlberechtigten entspricht jener bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament 2004 (bzw. 2007 im Fall Rumäniens). Quellen: Mannheimer Dokumentation der amtlichen Europawahlergebnisse, Europäisches Parlament, Rumänische Wahlbehörde, eigene Berechnungen.

52 Vgl. Christine Fischer/Theresa Lichtblau, »Europäische Bürgerinitiativen – Eine Zwischenbilanz«, in: Pichler (Hg.), *Verändern wir Europa* [wie Fn. 32], S. 359–379 (359); Kaufmann, »Prospects for Transnational Direct Democracy« [wie Fn. 30], S. 158.

53 Dies waren die Initiativen gegen die Diskriminierung Behinderter vom European Disability Forum (1 364 000 Unterschriften), für einen einzigen Sitzungsort des Europäischen Parlaments (»Oneseat«) von Europaparlamentariern (1 239 000) und für die Kennzeichnung genetisch veränderter Lebensmittel von Greenpeace (1 000 000). Vgl. Fischer/Lichtblau, »Europäische Bürgerinitiativen« [wie Fn. 52], S. 360–362.

54 Antonius Hamers, *Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments und der Europäische Bürgerbeauftragte: zu den außergerichtlichen Beschwerdeeinrichtungen der Europäischen Gemeinschaft*, Pfaffenweiler 1999, S. 80.

55 Richard Corbett/Francis Jacobs/Michael Shackleton, *The European Parliament*, 7. Aufl., London 2007, S. 317f.

Als zweites Erfordernis darf die EBI nicht in Widerspruch zu den europäischen Verträgen stehen und den Rahmen der Befugnisse der Europäischen Kommission nicht überschreiten. Organisationsstarke Initiatoren verfügen über die juristische Expertise, um dieser Anforderung gerecht zu werden. Gruppierungen, die mit einer EBI ernsthaft auf die Schaffung eines EU-Rechtsaktes abzielen, werden sich diese Expertise im Zweifelsfall von dritter Seite beschaffen. Insbesondere Gruppen, denen primär an der Publizität ihrer Anliegen bzw. ihrer eigenen Organisation gelegen ist, werden voraussichtlich bewusst EBIs lancieren, die eine Vertragsänderung erfordern würden. Dabei könnte es zum Beispiel um eine Harmonisierung von Bildungsabschlüssen oder die Einführung einer europäischen Sozialversicherung gehen.

Wahrscheinlich werden EBIs besonders erfolgreich sein, wenn die Umsetzungsverordnung die Anforderungen folgendermaßen bestimmt:

1. eine *geringe* Anzahl beteiligter Mitgliedstaaten und ein *geringe* Zahl erforderlicher Unterschriften pro Mitgliedstaat;
2. *wenige oder leicht erfüllbare* Vorschriften hinsichtlich der formalen Präsentation einer EBI: keine Verpflichtung, einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf vorzulegen oder eine Begründung, Gesetzesfolgen- oder Kostenschätzung beizufügen;
3. *keine* Verpflichtung der Initiatoren, einen inhaltlich homogenen Vorschlag zu unterbreiten;
4. *freie* Unterschriftensammlung ohne Verifizierung und Zertifizierung;
5. *lange* Zeiträume für die Unterschriftensammlung;
6. *Erstattung* der Kosten für die Durchführung einer Initiative aus dem Haushalt der EU.

Die EBI im Kontext des europäischen Gesetzgebungsprozesses

Schlägt die Kommission im Anschluss an eine EBI einen Rechtsakt vor, beschließen das Europäische Parlament und der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsprozess darüber. Können sich die beiden Gesetzgebungsorgane nicht auf einen Rechtsakt einigen, scheitert folglich auch die EBI.

Die mitgliedstaatlichen Erfahrungen mit vergleichbaren Bürgerinitiativrechten zeigen: Viele Volksinitiativen entsprechen zwar den formalen Kriterien, die meisten Parlamente setzen die Initiativen aber häufig nicht in Gesetze um. In Italien, Österreich und Spanien beträgt die Umsetzungsquote nur 14 bis 20 Pro-

zent.⁵⁶ In Polen hingegen werden Volksinitiativen mehrheitlich vom Gesetzgeber berücksichtigt.⁵⁷

Volksinitiativen sind also eher selten erfolgreich. Sie werden oft von Organisationen durchgeführt, deren Präferenzen erheblich von denen der Regierung sowie der parlamentarischen Regierungsmehrheit abweichen und/oder die über das Parlament kaum Einfluss auf die Regierung nehmen können. Denn schließlich sind die Chancen für die Annahme einer Volksinitiative durch die Parlamentsmehrheit gering, wenn die Interessen von Initiatoren und Parlamentsmehrheit weit auseinanderliegen und die Parlamentsmehrheiten selbst relativ stabil sind. Dies gilt umso mehr, wenn eine Initiative der parlamentarischen Opposition zugeordnet oder sogar von ihr selbst angeführt wird, um eine Maßnahme der Regierung zu attackieren.

Auf europäischer Ebene könnte der Anteil erfolgreicher EBIs höher sein, da die europäische Gesetzgebung nicht der Konkurrenzlogik Regierung *versus* Opposition unterliegt: Die EU verfügt eben gerade nicht über eine Regierung, die zu unterbinden sucht, dass sich eine parlamentarische »Opposition« durch eine EBI profiliert. Andererseits erfolgt europäische Gesetzgebung im Vergleich zu jener in den Mitgliedstaaten mit größeren Mehrheiten und einer höheren Zahl an »Vetospielern«, also jenen Akteuren, die Gesetze direkt verhindern können. Im Sinne der Veto-spieler-Theorie⁵⁸ macht dies die Änderung des Status quo unwahrscheinlicher und hemmt damit den Erfolg von EBIs.

⁵⁶ In Italien wurden von 1948 bis 2005 29 von 213 Volksinitiativen als Gesetz verabschiedet (13,6%). In Österreich waren es von 1945 bis 2005 6 von 30 Volksinitiativen, die das Parlament ganz oder in wesentlichen Teilen als Gesetz beschloss (20%). In Spanien setzte das Parlament im Zeitraum von 1978 bis 2002 eine von fünf Volksinitiativen in Gesetze um (20%). Vgl. Karim Giese, »Direkte Demokratie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union«, in: Pichler (Hg.), *Verändern wir Europa* [wie Fn. 32], S. 91–187 (127 und 144); Bundesministerium für Inneres, *Alle Volksbegehren der zweiten Republik*, Wien, <www.bmi.gv.at/wahlen> (eingesehen am 28.11.2008); Victor Cuesta, »The Future of the European Citizen Initiative«, in: Kaufmann/Lamassoure/Meyer (Hg.), *Transnational Democracy in the Making* [wie Fn. 31], S. 71–75 (74).

⁵⁷ In Polen setzte das Parlament von 1999 bis 2005 9 von 19 Volksinitiativen – wenngleich in teilweise abgeänderter Form – in Gesetze um; die übrigen Volksinitiativen wurden im genannten Zeitraum zumindest noch beraten. Vgl. Giese, »Direkte Demokratie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union« [wie Fn. 56], S. 147.

⁵⁸ George Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton 2002.

Insgesamt zeigt sich, dass der Weg von der Anmeldung einer EBI bis zu einer entsprechenden Gesetzgebung lang und kompliziert ist. Schwierig wird es für solche Initiativen vor allem in der Phase nach einer potentiell erfolgreichen Unterschriftensammlung sein. Dann nämlich werden sie vom Wohlwollen und – im Fall der Kommission – letztlich von der Zustimmung mehrerer Akteure abhängig sein, auf die sie nur sehr beschränkt Einfluss nehmen können.

Träger und Themen der EBI

Angesichts der Erfahrungen mit dem Petitions- und dem Beschwerderecht ist davon auszugehen, dass vor allem transnationale Verbände und Nichtregierungsorganisationen EBIs durchführen werden. Verbände und NROs haben im Gegensatz zu etablierten Parteien keine Vertreter in jenen Entscheidungsorganen, die die europäische Gesetzgebung maßgeblich bestimmen. Die EBI gewährt ihnen erstmals die formelle Möglichkeit, einen Gesetzesvorschlag in den Entscheidungsprozess einzubringen. Außerdem wurden die bisherigen Kampagnen, die den formalen Vorgaben einer EBI zu entsprechen versuchten, mehrheitlich von NROs und nur selten von Parteien geführt. Verbände traten im bislang rechtsfreien Raum nur im Ausnahmefall als Initiatoren auf.⁵⁹

Große NROs mit Vertretungen in zahlreichen Mitgliedstaaten und in Brüssel werden eine EBI eher eigenständig durchführen. Demgegenüber werden sich nationale oder kleine, europaweit organisierte NROs eher mit anderen Akteuren zu einem europäischen Netzwerk zusammenschließen. EBIs bieten sich besonders für mitgliederstarke Organisationen an. Unter den Verbänden ist insofern der Europäische Gewerkschaftsbund mit rund 60 Millionen Mitgliedern in einer ausgesprochen aussichtsreichen Position, eine Million Unterschriften bereits aus seinem Mitgliederreservoir zu mobilisieren.

Hinweise auf die Themen Europäischer Bürgerinitiativen geben jene Kampagnen, die sich in den letzten Jahren an den Vorgaben einer EBI orientierten. Von den 18 Test-EBIs sind je vier der inneren Organisation der EU, der Gesundheitspolitik und der Sozialpolitik zuzuordnen, drei der Außenpolitik, zwei

⁵⁹ Vgl. Fischer/Lichtblau, »Europäische Bürgerinitiativen« [wie Fn. 52], S. 364.

dem Bereich Justiz und Inneres und eine der Umweltpolitik.⁶⁰

Einige dieser Test-EBIs genügten allerdings nicht den inhaltlichen Anforderungen an eine EBI. So ist die Kommission beispielsweise nicht initiativbefugt, wenn es um die Forderung der »Oneseat«-Initiative geht, Brüssel als einzigen Sitzungsort des Europäischen Parlaments festzulegen.⁶¹

⁶⁰ Vgl. ebd., S. 360–362; Kaufmann, »Prospects for Transnational Direct Democracy« [wie Fn. 30], S. 158.

⁶¹ Bruno Kaufmann, »One Million Reasons for More Democracy in Europe«, in: Carsten Berg u.a. (Hg.), *The Initiative for Europe Handbook 2008. The Guide to Transnational Democracy in Europe*, Marburg 2007, S. 23–25 (24).

Empfehlungen zur Umsetzung der EBI-Verordnung

EU-Positionen

Um die EBI zu ermöglichen, müssen Kommission, Rat und Parlament eine Umsetzungsverordnung beschließen. Von den drei Institutionen unterstützt das Parlament die EBI am stärksten.⁶² Es begrüßte deren Einführung in den Verfassungsvertrag⁶³ und setzte sich nach dessen Scheitern für die Übernahme der EBI in den Vertrag von Lissabon ein. Der Petitionsausschuss sprach sich bereits 2004 für ein einfaches, transparentes Verfahren für die EBI aus, das den Bürgern ein effektives Legislativinitiativrecht eröffnet.⁶⁴ Das Parlament forderte die Kommission im Mai 2009 auf, unmittelbar nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages einen Vorschlag zur Umsetzung der EBI zu erarbeiten.⁶⁵

Die Kommission steht der EBI aufgeschlossen gegenüber. Kommissionspräsident Barroso erklärte, die EBI werde die EU demokratischer machen.⁶⁶ Kommissionsvizepräsidentin Wallström lobte die Kampagnen, die

den Vorgaben an Europäische Bürgerinitiativen zu entsprechen versuchten.⁶⁷ Eine schriftliche Anfrage des Europaparlamentariers Gay Mitchell an die Europäische Kommission im Mai 2008 ergab jedoch, dass die Kommission erst nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon einen Vorschlag zur Umsetzung der EBI vorlegen will.⁶⁸

Insgesamt sollte die Unterstützung für die EBI nicht überschätzt werden. Es gibt zwar schon seit längerem eine engagierte Minderheit europäischer Akteure, die die Einführung direktdemokratischer Elemente auf europäischer Ebene befürworten. Die Mehrheit steht diesen Elementen jedoch neutral und in Teilen auch ablehnend gegenüber. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass der Antrag zur Aufnahme der EBI in den Entwurf des Verfassungskonvents nur von 66 der 207 Konventsmitglieder unterzeichnet wurde.⁶⁹ Der Antrag wurde zudem am stärksten von den Vertretern nationaler Parlamente unterstützt, die an der Ausarbeitung der Umsetzungsverordnung nicht beteiligt sein werden.

⁶² Kaufmann, »Prospects for Transnational Direct Democracy« [wie Fn. 30], S. 157. Dafür spricht auch, dass der Antrag zur Aufnahme der EBI in den Entwurf des Verfassungskonvents von 28% der im Konvent vertretenen Europaparlamentarier, aber nur von 7% der Regierungsvertreter und von keinem der vier Kommissionsvertreter unterschrieben wurde. Vgl. CONV 724/03, Ergänzungsvorschlag von Jürgen Meyer zu Artikel I-46.

⁶³ Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa und die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz, P5_TA(2003)0407, Punkt 7.

⁶⁴ Stellungnahme des Petitionsausschusses zum Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen über den Vertrag für eine Verfassung für Europa, A6-0070/2004.

⁶⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009 mit der Aufforderung an die Kommission zur Unterbreitung eines Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der Bürgerinitiative (Bericht Kaufmann; A6-0043/2009), vorläufige Fassung, <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE#BKMD-22> (eingesehen am 7.10.2009); Entwurf eines Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen über die neue Rolle und Verantwortlichkeiten des Parlaments in der Umsetzung des Vertrags von Lissabon, PE407.780, Punkt 79, im laufenden Verfahren INI/2008/2063.

⁶⁶ Kaufmann, »Prospects for Transnational Direct Democracy« [wie Fn. 30], S. 157.

Vorschläge zur Umsetzung der EBI

Bisher ist nicht bekannt, wie Kommission und Ministerrat die EBI konkret umsetzen wollen. Das Parlament hingegen hat bereits einen Initiativbericht zur Umsetzung der EBI beraten, der von Sylvia-Yvonne Kaufmann im Ausschuss für Konstitutionelle Fragen erarbeitet worden war. Der Bericht wurde am 7. Mai 2009 mit 380 gegen 41 Stimmen bei 29 Enthaltungen angenommen.⁷⁰ Außerhalb des Europäischen Parlaments haben unter anderem Wissenschaftler⁷¹ und

⁶⁷ Margot Wallström, »Preface«, in: Carsten Berg u.a. (Hg.), *The Initiative for Europe Handbook 2008* [wie Fn. 61], S. 3–4 (3).

⁶⁸ Plenardebatte 22.5.2008, Anfrage H-0277/08.

⁶⁹ CONV 724/03, Ergänzungsvorschlag von Jürgen Meyer zu Artikel I-46.

⁷⁰ Entschließung des EP vom 7. Mai 2009 zur Umsetzung der Bürgerinitiative (Bericht Kaufmann; A6-0043/2009) [wie Fn. 65].

⁷¹ Bruno Kaufmann, »If You Want a Crowd, Start a Fight«. IRI Europe Survey 2004 on How the Initiative & Referendum Process Can Contribute to More and Better European Democracy«, in: Kaufmann/Lamassoure/Meyer (Hg.), *Transnational Democracy in the Making* [wie Fn. 31], S. 15–41 (29); Johannes W.

NROs ihrerseits Vorschläge zur Umsetzung der EBI entwickelt: so die direktdemokratisch orientierte NRO »Democracy International«⁷² und die NRO »European Citizen Action Service«.⁷³ Allerdings werden diese Vorschläge kaum oder gar nicht begründet.⁷⁴ Die Vorschläge der NRO dokumentieren zudem eher deren institutionelle Ansprüche als den Versuch, das neue Instrument vertragskonform in das vorhandene Institutionen- und Verfahrensgewebe der EU einzufügen.

Da die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon zur EBI relativ vage sind, müssen in der Umsetzungsverordnung zahlreiche Detailregelungen getroffen werden. Für diese geben wir im Folgenden Empfehlungen auf Basis der Erfahrungen mit Initiativrechten in den Mitgliedstaaten. Der besseren Übersichtlichkeit wegen unterteilen wir das Verfahren der EBI in drei Phasen: (I) die Anmeldung der EBI, (II) die Unterschriftensammlung und -verifizierung sowie (III) die Positionierung der Kommission. Für jede dieser Phasen werden zunächst die Bestimmungen erläutert, die sich bereits aus dem Vertragstext ergeben. Anschließend werden Vorschläge für weitere Bestimmungen aufgeführt, die zur Umsetzung der EBI notwendig, im Vertragstext aber nicht geregelt sind.

Pichler/Karim Giese, »Vorschlag für ein Europäisches Initiativverfahren – Anregung zur Umsetzung von Art. 8b(4) Vertrag von Lissabon«, in: Pichler (Hg.), *Verändern wir Europa* [wie Fn. 32], S. 189–203.

⁷² Michael Efler, *European Citizens' Initiative – die Europäische Bürgerinitiative. Rechtswirkung und Kriterien für die Umsetzung*, Oktober 2008, <www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdfarchiv/di/2008-10-eci-kriterien-dt.pdf> (eingesehen am 16.12.2008).

⁷³ European Citizen Action Service, *European Citizens Initiatives*, Brüssel 2004, <www.ecas-citizens.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=186&Itemid=> (eingesehen am 13.1.2009).

⁷⁴ Anders die rechtswissenschaftlichen Interpretationen der EBI, die allerdings nur einzelne Umsetzungsmaßnahmen diskutieren: Auer, »European Citizens' Initiative« [wie Fn. 15]; Astrid Epiney, »Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger – Zu den Rechten der Unionsbürger in der Verfassung für Europa«, in: Stefan Kadelbach (Hg.), *Europäische Verfassung und direkte Demokratie*, Baden-Baden 2006, S. 33–55 (46–53); Sylvain Laurent, »Le droit d'initiative citoyenne. En attendant l'entrée en vigueur de la constitution européenne...«, in: *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, (2006) 497, S. 221–225.

Zu Phase I: Anmeldung der EBI und Zulässigkeitsgrenzen

Zulässigkeit einer EBI

Der Vertragstext legt nicht fest, wer eine EBI bei der Kommission anmelden kann. Hier wären multinationale Initiativkomitees denkbar. Mit ihnen wäre man erstens im Verlauf einer Kampagne sprech- und verhandlungsfähig gegenüber den EU-Adressaten und den mitgliedstaatlichen Verwaltungen. Zweitens könnte man so das transnationale Element der EBI gewährleisten. Die Anmeldung von Volksinitiativen in Polen, Rumänien, Spanien und Ungarn erfolgt durch Initiativkomitees, die beispielsweise aus mindestens 10 (in Rumänien) oder mindestens 15 Wahlberechtigten (in Polen) bestehen.⁷⁵ Für die ordnungsgemäße Anmeldung einer EBI müsste das Initiativkomitee den Vorschlag der EBI in einer der Amtssprachen der EU und dazu noch die Kernpersonaldaten seiner Mitglieder vorlegen.⁷⁶

Die EBI und die Änderung, Anpassung oder Ergänzung der Verträge

Im Vertragstext ist nicht geklärt, ob die Kommission mit einer EBI auch zu einer Vertragsänderung aufgefordert werden kann. Die Wissenschaftler Auer, Cuesta, Laurent⁷⁷ und Priollaund/Siritzky⁷⁸ verneinen dies. Dabei verweisen sie auf den Wortlaut (»um die Verträge umzusetzen«), der zwar den Vollzug, aber nicht die Änderung der Verträge erlaube. Efler⁷⁹ meint dagegen, dass die im Wortlaut erwähnte Umsetzung

⁷⁵ Giese, »Direkte Demokratie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union« [wie Fn. 56], S. 176.

⁷⁶ In Polen und Spanien müssen bei der Anmeldung einer Volksinitiative Personendaten zu den Mitgliedern des Initiativkomitees vorgelegt werden. Vgl. Sabina Grabowska, »Ausgewählte Aspekte der direkten Demokratie in Polen – Volksgesetzgebungsinitiative«, in: *Osteuropa-Recht*, 51 (Oktober 2005) 5, S. 389–403 (395); Guillem Rico, »Spain«, in: Kaufmann/Lamassoure/Meyer (Hg.), *Transnational Democracy in the Making* [wie Fn. 31], S. 201–204 (201).

⁷⁷ Vgl. »European Citizens' Initiative« [wie Fn. 15], S. 82; Cuesta, »The Future« [wie Fn. 56], S. 72; Laurent, »Le droit d'initiative citoyenne« [wie Fn. 74], S. 223.

⁷⁸ François-Xavier Priollaund/David Siritzky, *La Constitution européenne. Texte et commentaires*, Paris 2005, S. 138.

⁷⁹ Vgl. Efler, *Die Europäische Bürgerinitiative* [wie Fn. 33], S. 11.

der Verträge auch jene Vertragsartikel einbezieht, die Vertragsänderungen ermöglichen.

Nach unserer Lesart des Vertrages kann eine EBI zwar keine Vertragsänderungsverfahren nach Artikel 48 (2) bis 48 (6) des Vertrages über die Europäische Union (EUV) anregen, da dort die Initiatoren abschließend aufgezählt werden. Anders verhält es sich aber

Laut Vertragstext kann die Kommission aufgefordert werden, im Rahmen ihrer Befugnisse einen Rechtsakt vorzuschlagen, um die Verträge umzusetzen. Daraus und aus dem sonstigen Unionsrecht ergeben sich mehrere Kriterien für die *rechtliche Zulässigkeit* einer EBI. Eine EBI wäre nur dann als zulässig anzuerkennen, wenn sie

1. eine deutliche Aufforderung an die Kommission enthält, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zu unterbreiten,
2. einen Vorschlag präsentiert, der im Rahmen der Kompetenzen der Union und der Befugnisse der Kommission liegt,
3. in Einklang mit höherrangigem europäischem Recht steht und
4. die Grundrechte der Union beachtet.^a

a Vgl. Andreas Auer, »European Citizens' Initiative«, in: *European Constitutional Law Review*, (2005) 1, S. 79–86 (82); Astrid Epiney, »Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger – Zu den Rechten der Unionsbürger in der Verfassung für Europa«, in: Stefan Kadelbach (Hg.), *Europäische Verfassung und direkte Demokratie*, Baden-Baden 2006, S. 33–55 (47).

mit den »kleinen Vertragsanpassungsklauseln«. Der Europäische Rat kann beschließen, dass Bereiche, in denen der Ministerrat nach den Vertragsbestimmungen einstimmig entscheiden muss, in den Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit überführt werden (Art. 48 [7], 1. Unterabsatz EUV). Des Weiteren kann der Europäische Rat festschreiben, dass Bereiche, in denen der Ministerrat Maßnahmen nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren annimmt, in das ordentliche Gesetzgebungs- bzw. Mitentscheidungsverfahren überführt werden (Art. 48 [7], 2. Unterabsatz EUV). Beide Beschlüsse unterliegen der Zustimmung des Europäischen Parlaments sowie einem Vorbehaltsrecht der nationalen Parlamente, das in Deutschland aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sehr weit geht. Legt auch nur ein einziges nationales Parlament innerhalb von sechs Monaten nach Übermittlung einer entsprechenden

Vertragsanpassungsinitiative sein Veto ein, scheitert das Überführungsverfahren.

Im Falle dieser beiden Anpassungsklauseln lässt sich einwenden, dass Vertragsanpassungen qualitativ über der Umsetzung des Vertrages stehen. Demnach wäre die EBI nur von geringer Relevanz. Grundsätzlich aber greift die EBI im Hinblick auf die sogenannte Flexibilitätsklausel nach Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Diese bestätigt die seit langem bestehende und auch häufig herangezogene Möglichkeit, bereits vertraglich sanktionierte Politikbereiche einstimmig zu ergänzen. Wenn der Reformvertrag die zur Erreichung eines bestimmten Zieles erforderlichen Befugnisse nicht vorsieht, obwohl »ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich« erscheint, gilt: Der Rat kann einstimmig auf Vorschlag der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Maßnahmen erlassen. Artikel 352 AEUV erlaubt also eine auf den Einzelfall begrenzte Präzisierung oder Erweiterung der Befugnisse der Union. Voraussetzung hierfür ist immer, dass der Vertrag ein konkretes Unionsziel bestimmt, das aber durch die spezifischen Kompetenznormen selbst nicht gedeckt ist. Explizit ausgeschlossen sind Maßnahmen, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten abzielen würden, wenn die betroffene Vertragsbestimmung jedwede Harmonisierung ausschließt. Ausgeschlossen sind somit harmonisierende Vertragsergänzungen in Bereichen, die in den bisherigen Kollektivpetitionen und Test-EBIs häufig thematisiert wurden (Diskriminierungsbekämpfung, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Gesundheitspolitik, Kultur-, Bildungs- und Ausbildungspolitik). Dies dürfte die Initiatoren einer EBI jedoch nicht daran hindern, die Kommission aufzufordern, die Flexibilitätsklausel zur Schaffung neuer Rechtsakte heranzuziehen.

Die Umsetzungsverordnung sollte die im Lissabonner Vertrag normierten Verfahren zur Vertragsänderung, -anpassung und -ergänzung klar in Bezug zur EBI setzen. Sie sollte die Zulässigkeit Europäischer Bürgerinitiativen dementsprechend voneinander abgrenzen. Bürgergesellschaftliche Aufforderungen mit Verweis auf die Vertragsergänzungsklausel sollte sie in jedem Fall zulassen.

Vor- versus Nachprüfung

Die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit durch die Kommission sollte ebenfalls rechtsverbindlich erfolgen. Eine EBI wird nur dann für unzulässig erklärt, wenn sie eines der vier im Kasten auf Seite 22 links angeführten Kriterien nicht erfüllt. Gegen das Ergebnis der rechtlichen Prüfung oder die Nichtvorlage eines Ergebnisses können das Europäische Parlament, der Rat oder ein Mitgliedstaat Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) erheben. In den Mitgliedstaaten stünde es den Initiatoren offen, selbst im Falle der Abweisung ihrer Initiative regelmäßig vor Gericht gegen die Entscheidung zu klagen.⁸⁰ Auf EU-Ebene hingegen wäre eine Vertragsänderung notwendig, um das Initiativkomitee mit der Befugnis zur Klageerhebung beim EuGH auszustatten.⁸¹

Die Umsetzungsverordnung muss des Weiteren festschreiben, ob die beschriebene rechtliche Zulässigkeitsprüfung der EBI vor oder nach der Unterschriftensammlung durchzuführen ist. Während für Volksinitiativen in Österreich, Polen, Slowenien und Spanien eine Vorabprüfung erfolgt, werden die Initiativen in Litauen, den Niederlanden und Rumänien erst nach erfolgreicher Unterschriftensammlung rechtlich geprüft. Die rechtliche Vorabprüfung würde bei der Anmeldung einer EBI erfolgen, die rechtliche Nachprüfung fände nach Abgabe und Verifizierung der Unterschriften statt. Die Vorabprüfung böte den Vorteil, dass sie personell und finanziell aufwendige Unterschriftensammlungen verhindern würde, die aufgrund behebbarer rechtlicher Mängel ihren Zweck verfehlen, Bürgern das Agenda-Setting europäischer Gesetzgebung zu ermöglichen.

In den Organen der EU werden häufig erfolgreich Paketlösungen verhandelt, die sich auf mehrere Politikfelder gleichzeitig beziehen. So können auf allen Ebenen von Akteuren die notwendigen Mehrheiten organisiert werden. In einer direkten Demokratie, die die Entscheidungen der repräsentativen Demokratie punktuell korrigieren soll, lässt sich ein solches Vorgehen jedoch nicht funktional begründen.⁸² Von

Europäischen Bürgerinitiativen sollte daher verlangt werden, dass sie einen *inhaltlich homogenen* Vorschlag unterbreiten. Ein Vorschlag wäre inhaltlich als zu heterogen abzuweisen, wenn er mehrere Themen bzw. Politiken der EU umfasst, die in keinem Sachzusammenhang stehen.⁸³ Ziel sollte sein, das Recht der Bürger, ihren Willen unverfälscht zu bekunden, auch in direktdemokratischen Verfahren wie der EBI zur Geltung zu bringen.

Eine Vorabprüfung der eingereichten Unterschriften schafft Rechtssicherheit. Der zentrale Nachteil einer rechtlichen Vorabprüfung liegt allerdings im Kostenaufwand, der für die Prüfung von Initiativen zu treiben wäre, die im weiteren Verlauf des Verfahrens die Mindestanzahl von einer Million Unterschriften in einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten verfehlen. Schreibt die Umsetzungsverordnung hingegen eine Nachprüfung vor, sollte das Initiativkomitee das Recht erhalten, von der Kommission beraten zu werden. Damit ließe sich die Zahl formal unzulässiger EBIs reduzieren.

Zu Phase II: Unterschriftensammlung und -verifizierung

Mindestanzahl der Mitgliedstaaten

Der Vertragstext legt lediglich fest, dass eine EBI von einer Million Bürgern unterstützt werden muss, die zugleich Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten sind. Aus dieser Vertragsbestimmung ergibt sich, dass es sich um wahlberechtigte Bürger handeln muss. Bis zur Verabschiedung eines einheitlichen Wahlrechts für die Wahlen zum Europäischen Parlament gelten bei der Entscheidung über die Wahlberechtigung die Kriterien nationalen Rechts.⁸⁴

Die Umsetzungsverordnung muss daher festlegen, wie viele Länder eine »erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten« darstellen. Hier gewährt der Vertrag von Lissabon dem europäischen Gesetzgeber einen beträcht-

⁸⁰ Giese, »Direkte Demokratie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union« [wie Fn. 56], S. 176.

⁸¹ Matthias Ruffert, »Art. I-47«, in: Christian Callies/Matthias Ruffert (Hg.), *Verfassung der Europäischen Union. Kommentar der Grundlagenbestimmungen*, München/Wien 2006, S. 554–560 (559). Dagegen Auer, »European Citizens' Initiative« [wie Fn. 15], S. 84.

⁸² Otmar Jung, »Regieren mit dem obligatorischen Verfassungsreferendum: Wirkung, Konterstrategie, Nutzungs-

versuche und Umgangsweise«, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (2005) 1, S. 161–187 (174).

⁸³ Epiney, »Europäische Verfassung und Legitimation« [wie Fn. 74], S. 49.

⁸⁴ Vgl. diesbezüglich zum Verfassungsvertrag: Ruffert, »Art. I-47« [wie Fn. 81], Rn. 16.

lichen Gestaltungsspielraum. Der Begriff »erheblich« legt lediglich nahe, dass es sich weder um sehr wenige Mitgliedstaaten noch um die Mehrheit der Mitgliedstaaten handeln kann.

Eine konkrete Zahl sollte aus vorhandenen Minderheitenrechten in den europäischen Verträgen abgeleitet werden. Diesen Rechten entsprechend kann eine bestimmte Anzahl mitgliedstaatlicher Parlamente oder Regierungen eine Forderung formulieren, über die eine Mehrheit dieser Institutionen bzw. eine andere Institution entscheidet.

Konkret sollte die »erhebliche Anzahl« als ein Viertel bis ein Drittel der Mitgliedstaaten definiert werden. Dies entspräche gegenwärtig acht oder neun Mitgliedstaaten.

Die Festlegung auf *ein Viertel* der Mitgliedstaaten ließe sich aus den Bestimmungen von zwei Minderheitenrechten begründen: Erstens kann ein Viertel der Mitgliedstaaten eine Gesetzesinitiative in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen einbringen.⁸⁵ Zweitens können nach geltendem Recht acht Mitgliedstaaten eine verstärkte Zusammenarbeit beantragen.⁸⁶

Für *ein Drittel* der Mitgliedstaaten bieten drei Minderheitenrechte die Berufungsgrundlage: Erstens kann ein Drittel der Mitgliedstaaten vorschlagen, die schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Unionswerte durch einen Mitgliedstaat oder die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung festzustellen.⁸⁷ Zweitens können neun Mitgliedstaaten gemäß Vertrag von Lissabon eine verstärkte Zusammenarbeit beantragen.⁸⁸ Drittens muss ein Gesetzesentwurf dann überprüft werden, wenn die Zahl der nationalparlamentarischen Subsidiaritätsrügen ein Drittel der Stimmen erreicht, die den nationalen Parlamenten zugerechnet werden.⁸⁹

⁸⁵ Art. 76 AEUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon.

⁸⁶ Art. 43 EUV.

⁸⁷ Art. 7, Abs. 1 und 2 EUV sowohl nach geltendem Recht als auch in der Fassung des Vertrags von Lissabon.

⁸⁸ Art. 20, Abs. 2 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon.

⁸⁹ Art. 12 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon, Art. 7, Abs. 1 und 2 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. In der Justiz- und Innenpolitik genügt ein Viertel der Stimmen der nationalen Parlamente (Art. 7, Abs. 2 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit).

Um die Unterschriften auf die erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten zu verteilen, sind zwei Modelle denkbar.⁹⁰ In beiden Modellen kann anstelle der absoluten Anzahl von Unterschriften ein relativer Wert vorgeschrieben werden, also der Anteil der Unterzeichner an der wahlberechtigten Bevölkerung eines Mitgliedstaates.

Modell 1 legt eine Mindestanzahl an Mitgliedstaaten und eine Mindestanzahl an Unterschriften für jeden dieser Mitgliedstaaten fest. Eine Beispielregelung nach *Modell 1* könnte lauten: »In mindestens neun Mitgliedstaaten müssen Unterschriften von jeweils mindestens 0,3 Prozent der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger dieses Mitgliedstaates gesammelt werden.«

Modell 2 bestimmt dagegen eine Höchstanzahl an Unterschriften pro Mitgliedstaat.⁹¹ Aus der Höchstanzahl ergibt sich zugleich, wie viele Mitgliedstaaten mindestens benötigt werden.⁹²

Eine Beispielregelung im Sinne von *Modell 2* könnte lauten: »Pro Mitgliedstaat werden die Unterschriften von höchstens 0,5 Prozent der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt.«

Ein Vorzug von *Modell 1* gegenüber *Modell 2* liegt darin, dass es den Initiatoren ermöglicht, ihre Unterschriftensammlung auf die Zahl von Staaten zu beschränken, die in der Verordnung als »erhebliche Anzahl« festgelegt wird. *Modell 2* hingegen würde im Regelfall die Unterschriftensammlung in einer größeren Zahl von Mitgliedstaaten als der festgelegten erfordern. Im Falle einer vorgeschriebenen absoluten Unterschriftenzahl wäre es nämlich in den kleinen Mitgliedstaaten schwer, die Höchstzahl von Unterschriften zu sammeln. Bei einer relativen Unterschriftenzahl in *Modell 2* und einem geringen Anteil der Unterzeichner an der wahlberechtigten Bevölkerung eines Mitgliedstaates wäre das Problem anders gelagert. Hier würde es dadurch verursacht, dass in den kleinen Mitgliedstaaten nur wenige Unterschriften gesammelt werden können. Als Lösung böte sich auf den ersten Blick an, den Anteil der Unterzeichner an den Wahlberechtigten in dieser Modellvariante zu erhöhen. Doch dies wirft wiederum ein anderes Problem auf: Es würden dann nämlich Unterschriftensammlungen in sehr wenigen großen Mitgliedstaaten genügen, um eine Million Unterschriften zu erhalten. Darüber hinaus weist *Modell 2* gegenüber *Modell 1* den

⁹⁰ Auer, »European Citizens' Initiative« [wie Fn. 15], S. 81.

⁹¹ Beispielsweise »pro Mitgliedstaat werden höchstens 125 000 gesammelte Unterschriften berücksichtigt«.

⁹² In unserem Beispiel sind es acht.

Nachteil auf, dass es eine Obergrenze für die Zahl gültiger Unterschriften pro Mitgliedstaat definiert und insofern nicht dazu anreizt, mehrere Millionen Unterschriften zu sammeln.⁹³

Andererseits würden bei Nutzung des *Modells 2* die Unterschriften gleichmäßiger auf die Mitgliedstaaten verteilt als in *Modell 1*. Denn in Kombination mit einer relativen Unterschriftenanzahl ist es nach *Modell 1* möglich, dass eine EBI erfolgreich ist, bei der nur ein Mitgliedstaat die übergroße Mehrheit der Unterschriften liefert. Dies stellt jedoch kein Problem dieser Modellvariante dar. Schließlich bleibt der transnationale Charakter der EBI aufgrund der Unterstützung durch einen repräsentativen Anteil der Wahlberechtigten in einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten gewahrt.

Im Ergebnis empfehlen wir die Festlegung einer Mindestanzahl an Mitgliedstaaten und an Unterschriften für jeden dieser Mitgliedstaaten (*Modell 1* mit relativer Unterschriftenzahl). Der Anteil der Unterzeichner an der wahlberechtigten Bevölkerung eines Mitgliedstaates sollte dabei entsprechend den Bestimmungen des Lissabonner Vertrages auf 0,3 Prozent festgelegt werden.

Der Vorteil einer absoluten gegenüber einer relativen Unterschriftenanzahl besteht darin, dass erstere für die Bürger leichter nachzuvollziehen ist. Die gewichtigeren Argumente sprechen jedoch für eine relative Unterschriftenanzahl. So bietet *Modell 1* mit absoluter Unterschriftenzahl nur einen geringen Anreiz, in sehr kleinen Mitgliedstaaten Unterschriften zu sammeln. Die Schwelle, ab der ein Mitgliedstaat zur erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten zählt, kann nämlich kaum erreicht werden. *Modell 2* mit absoluter Unterschriftenzahl hingegen ist mit dem Nachteil verbunden, dass die Unterschriftensammlung in den sehr großen Mitgliedstaaten erheblich begrenzt würde.⁹⁴

⁹³ Laurent, »Le droit d'initiative citoyenne« [wie Fn. 74], S. 224. Bei der Unterschriftenverifizierung würden Unterschriften nicht ausgezählt, die die Obergrenze übersteigen.

⁹⁴ Wenn die Höchstzahl der Unterschriften auf 167 000 oder weniger begrenzt würde, könnte in Deutschland der Anteil der Unterzeichner an der wahlberechtigten Bevölkerung nicht erreicht werden, den eine EBI unionsweit erzielen muss. Vgl. zur Anzahl der Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl 2005: Der Bundeswahlleiter, *Bundesergebnis. Endgültiges Ergebnis der Bundestagswahl 2005*, <www.

Vorschriften für die Unterschriftensammlung

Die Umsetzungsverordnung muss festlegen, ob die Unterschriftensammlung *in Amtsstuben* oder *frei* erfolgen soll. Eine freie Sammlung erleichtert den EBI-Initiatoren die »Sammelarbeit«.⁹⁵ Bei einer Amtseintragung müssten sich Unterstützer innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums in die vorgeschriebenen Amtsstuben begeben. Der Vorteil der Amtseintragung liegt darin, dass die Identität des Unterzeichners unmittelbar und persönlich überprüft wird. In nahezu allen Mitgliedstaaten mit Volksinitiativrechten werden die Unterschriften jedoch frei gesammelt.⁹⁶

Die Erfassung und Überprüfung von Personendaten wird in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt. Die Umsetzungsverordnung sollte eine freie Unterschriftensammlung mit nachträglicher Überprüfung der EBI-Unterzeichner gemäß den melde- und datenschutzrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten vorsehen.

Um die erhöhten Anforderungen an eine transnationale Unterschriftensammlung auszugleichen, müsste die gewährte Frist deutlich länger sein als bei Volksinitiativen in den Mitgliedstaaten. Diesen stehen zum Beispiel in Slowenien 60 Tage, in Polen und Rumänien drei Monate und in Spanien sechs Monate zur Verfügung.⁹⁷ Für die EBI sollte ein Zeitraum von ungefähr 12 bis 14 Monaten angesetzt werden.⁹⁸ Idealerweise liefe die Sammlung über den Gesamtzeitraum der jährlichen Legislativplanung der Kommission. Damit würde verhindert, dass sich Bürgerinitiativen mit Legislativvorhaben der Kommission überlappen. Unabhängig von dieser eher technischen Begründung spricht für eine ausgedehnte Frist der Unterschriftensammlung auch folgende Überlegung: Sie

bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_05/ergebnisse/bundesergebnisse/b_tabelle_99.html> (eingesehen am 14.12.2008).

⁹⁵ Tobias Franke-Pelz, *Direkte Demokratie*, Erfurt 2003, S. 44.

⁹⁶ Die freie Unterschriftensammlung ist in Italien, Litauen, Rumänien, Polen, Slowenien, Spanien und Ungarn vorgesehen, die Amtseintragung in Österreich stellt insofern die Ausnahme dar. Vgl. Giese, »Direkte Demokratie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union« [wie Fn. 56], S. 126, 131 und S. 177.

⁹⁷ Ebd., S. 177.

⁹⁸ 12 Monate empfiehlt Laurent, »Le droit d'initiative citoyenne« [wie Fn. 74], S. 224.

könnte jenen Bürgerinitiativen das Werben um Unterstützer erleichtern, die nicht von etablierten und ressourcenmächtigen Akteuren getragen werden.⁹⁹

Volksinitiativen in den Mitgliedstaaten müssen im Regelfall vollständig von deren Initiatoren finanziert werden. Nur in Österreich und Spanien erstattet der Staat einen geringen Teil der anfallenden Kosten.¹⁰⁰ Das Europäische Parlament hat sich in seinem Bericht über die Umsetzungsverordnung nicht zur Frage der Kostenerstattung geäußert. Allerdings schlägt das Parlament vor, dass die Organisatorinnen und Organisatoren einer erfolgreich angemeldeten EBI verpflichtet werden sollten, der Kommission nach Abschluss des Verfahrens einen Transparenzbericht über die Finanzierung der Initiative einschließlich der Finanzierungsquellen vorzulegen. Dieser Bericht soll von der Kommission geprüft und zusammen mit einer Stellungnahme veröffentlicht werden. Erst nach Vorlage eines ordnungsgemäßen Transparenzberichts solle sich die Kommission inhaltlich mit dem Anliegen einer Bürgerinitiative befassen.

Zumindest Teile der bei der Durchführung einer EBI anfallenden Kosten könnten den Initiatoren auf der Grundlage strikter Nachweispflichten *erstattet* werden, beispielsweise für die Unterschriftensammlung, die interne Kommunikation sowie für Information und Werbung. Als Argument für eine solche Praxis lassen sich zum einen die bereits dargestellten positiven Wirkungen von EBIs auf die Unionsbürgerschaft insgesamt anführen. Zum anderen entspräche sie dem Gleichheitsgrundsatz,¹⁰¹ wonach auch relevanten Minderheiten, denen es an finanziellen Mitteln mangelt,

die Möglichkeit offenstehen sollte, erfolgreich Bürgerinitiativen durchzuführen.

Gegen eine Kostenerstattung spricht, dass erstens die Durchführung einer EBI primär den Initiatoren nutzt, die ihr Anliegen auf die politische Agenda bringen können. Zweitens besteht die Gefahr des Missbrauchs in dem Sinne, dass Unionsgelder für Initiativen vergeben werden, die lediglich der Werbung für ein kommerzielles Produkt oder für die eigene Organisation dienen.¹⁰²

Ob ein Missbrauch einer EBI vorliegt, kann nur ansatzweise über den vom Europäischen Parlament eingeforderten Transparenzbericht der Initiatoren zur Finanzierung der Kampagne geprüft werden. Ein Transparenzbericht gäbe indes lediglich Aufschluss darüber, woher eine EBI ihre Gelder erhält. Nur weil ein Unternehmen oder eine einzige Organisation eine zulässige EBI finanziert, muss diese jedoch nicht zwangsläufig unter Missbrauchsverdacht fallen. Sinnvoller wäre eine Missbrauchsprüfung bereits im Kontext der Zulässigkeitsprüfung. Die Kommission stellt dabei fest, ob eine EBI eine zulässige politische Maßnahme vorschlägt. Die Verordnung sollte somit strikte Regeln für eine Teilkostenerstattung der operativen Kosten vorsehen, die mit einer für zulässig befundenen EBI verbunden sind. Die Detailvorschriften müssten in den Vorgaben für den Transparenzbericht ausformuliert werden.

⁹⁹ Andreas Gross, »Das Design der Direkten Demokratie und deren Qualitäten«, in: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hg.), *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden 2002, S. 331–339 (337).

¹⁰⁰ Giese, »Direkte Demokratie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union« [wie Fn. 56], S. 177. In Spanien werden Initiatoren einer Volksinitiative Kosten in Höhe von maximal 180 700 Euro erstattet, wenn die Initiative von mindestens 500 000 Wahlberechtigten unterstützt und dem Parlament zur Beratung vorgelegt wurde. In Österreich werden höchstens 11 000 Euro erstattet, wenn eine Volksinitiative die Unterschriften von mindestens 100 000 Wahlberechtigten erhält. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Unterschriften in Österreich in Amtsstuben zu leisten sind. Den Initiatoren entstehen für die eigentliche Sammlung daher auch keine Kosten. Andererseits fallen beträchtliche Werbekosten an, da für die Unterschriftenbekundung eine Frist von nur einer Woche gewährt wird. Vgl. Rico, »Spain« [wie Fn. 76], S. 202.

¹⁰¹ Laurent, »Le droit d'initiative citoyenne« [wie Fn. 74], S. 224.

Zu Phase III: Die Positionierung der Kommission

Dem Vertragstext zufolge fordern die Unterzeichner einer EBI die Europäische Kommission auf, Rechtsakte vorzuschlagen. Daraus ergibt sich für die Umsetzungsverordnung die Frage, welchen Pflichten die Kommission im Umgang mit einer EBI unterliegen soll, die die vorgegebenen Schwellenwerte erreicht hat. Muss sie den Vorschlag der EBI wortgetreu übernehmen oder darf sie ihn modifiziert als Gesetzesinitiative ein-

¹⁰² Matthias Rath, ein umstrittener Arzt und Alternativmediziner, führte eine Test-EBI zu natürlichen Heilverfahren durch, die »primär als Werbe-Plattform für sein umstrittenes Heilverfahren« diene. Vgl. Fischer/Lichtblau, »Europäische Bürgerinitiativen« [wie Fn. 52], S. 366.

bringen. Darf sie ihn mit oder gar ohne Angabe von Gründen zurückweisen?

In rechtswissenschaftlichen Beiträgen zur EBI werden diese Fragen sehr unterschiedlich beantwortet. Nach herrschender Meinung darf die Kommission den Vorschlag der Initiatoren weder unbeantwortet lassen noch muss sie diesen genau oder annähernd genau übernehmen. Zwei Optionen kristallisieren sich in der akademischen Debatte heraus:

1. Die Kommission muss die Ablehnung einer EBI lediglich begründen.
2. Die Kommission muss einen Rechtsaktentwurf vorlegen, ist aber bei dessen inhaltlicher Ausgestaltung weitgehend frei.

Die Wissenschaftler Folz,¹⁰³ Laurent,¹⁰⁴ Pichler,¹⁰⁵ Poncins¹⁰⁶ und Smismans¹⁰⁷ vertreten die Auffassung, dass die Kommission nicht verpflichtet ist, einen Rechtsakt vorzuschlagen. Sie leiten dies vor allem aus dem Wortlaut (»die Kommission auffordern«) ab: Eine »Aufforderung« binde denjenigen nicht, an den sie sich richtet.

Efler,¹⁰⁸ Epiney¹⁰⁹ und Fischer¹¹⁰ meinen dagegen, dass die Kommission einen Entwurf für einen Rechtsakt unterbreiten muss. Nach Ruffert¹¹¹ darf die Kommission nur in begründeten, klar definierten Ausnahmefällen keinen Vorschlag vorlegen, da ansonsten das Bürgerinitiativrecht ins Leere liefe. Dafür, dass die Kommission in irgendeiner auf die EBI bezogenen Weise gesetzgeberisch tätig werden muss, werden mehrere Argumente vorgebracht. Dazu zählen Ziel und Zweck der EBI sowie der vom EuGH entwickelte Grundsatz des *effet utile*: Die EBI soll die Möglichkeit eröffnen, dass Bürger ihre Anliegen vorbringen und die von ihnen artikulierten Interessen in der Gesetzgebung berücksichtigt werden. Die Kernabsicht der

EBI ist es, den Bürgern zu ermöglichen, größeren Einfluss auf die europäische Politik zu nehmen. Folglich muss dieser Einfluss über das existierende unverbindliche Petitionsrecht hinausgehen. Lehnte die Kommission EBIs in nahezu jedem Einzelfall ab, würde das Instrument kaum noch genutzt.¹¹² Darüber hinaus wäre die explizite Regelung im Vertrag überflüssig, wenn die EBI nur eine unverbindliche Anregung darstellte, da ohnehin jede natürliche oder juristische Person der Kommission sachdienliche Anregungen für ihre Aktivitäten geben könne.¹¹³

Epiney zufolge sollte der Kommission allerdings das Recht eingeräumt werden, im Anschluss an eine EBI einen Gesetzesvorschlag zu unterbreiten, der dem Willen der Initiatoren diametral entgegengesetzt ist. Dieser Vorschlag müsse sich lediglich auf das von der EBI behandelte Thema beziehen. Wir teilen diese Auffassung, da eine Verpflichtung der Kommission auf inhaltliche Nähe zur EBI erstens dem Initiativmonopol der Kommission zuwiderläuft. Wäre die Kommission gezwungen, der inhaltlichen Stoßrichtung einer EBI zu folgen, würde sie möglicherweise Sonderanliegen zur Geltung verhelfen, die sie in der Gesamtschau des Unionsrechts und der Unionspolitiken als nicht sachdienlich einschätzt. Zweitens fordert der Lissabonner Vertrag die Kommission explizit nur zur Unterbreitung »geeigneter Vorschläge« zu den von der EBI behandelten Themen auf, ohne sich auf den Inhalt der EBI zu beziehen.

Die Kommission nimmt zu jenen EBIs Stellung, die die formalen Kriterien erfüllt haben. Für ihre weitere Positionierung sollte die Kommission mehrere Monate Zeit haben.^a Falls in der Umsetzungsverordnung eine rechtliche Nachprüfung der Unterschriften festgeschrieben wird, überprüft die Kommission zunächst die rechtliche Zulässigkeit der erfolgreichen EBI. Erklärt sie eine EBI dabei für unzulässig, ist diese gescheitert und das Verfahren beendet.

^a Johannes W. Pichler/Karim Giese, »Vorschlag für ein Europäisches Initiativverfahren – Anregung zur Umsetzung von Art. 8b(4) Vertrag von Lissabon«, in: Johannes W. Pichler (Hg.), *Verändern wir Europa. Die Europäische Initiative – Art 8b(4) Vertrag von Lissabon*, Wien/Graz 2008, S. 189–203 (202). Die Autoren sehen für die Positionierung der Kommission sechs Monate vor.

¹⁰³ Hans-Peter Folz, »Art. I-47«, in: Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg (Hg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, Baden-Baden 2007, S. 220–221 (221).

¹⁰⁴ Laurent, »Le droit d'initiative citoyenne« [wie Fn. 74], S. 221–225 (223).

¹⁰⁵ Pichler, »Aufstand der Sterne« [wie Fn. 32], S. 51.

¹⁰⁶ Étienne de Poncins, *Vers une constitution européenne. Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Paris 2003, S. 214.

¹⁰⁷ Smismans, »The Constitutional Labelling« [wie Fn. 35], S. 137.

¹⁰⁸ Efler, *Die Europäische Bürgerinitiative* [wie Fn. 33], S. 9.

¹⁰⁹ Epiney, »Europäische Verfassung und Legitimation« [wie Fn. 74], S. 49f.

¹¹⁰ Klemens H. Fischer, *Der Europäische Verfassungsvertrag*, Baden-Baden/Wien/Bern 2005, S. 202.

¹¹¹ Ruffert, »Art. I-47« [wie Fn. 81], S. 559.

¹¹² Auer, »European Citizens' Initiative« [wie Fn. 15], S. 83.

¹¹³ Epiney, »Europäische Verfassung und Legitimation« [wie Fn. 74], S. 49.

Im Falle einer für gültig befundenen EBI schlägt die Kommission entweder einen Rechtsakt vor oder begründet, warum sie keinen Vorschlag formuliert. Diese Entscheidung teilt sie dem Initiativkomitee mit und veröffentlicht sie im Amtsblatt der Europäischen Union. Für diesen Teilschritt der Behandlung einer EBI sollten Fristen gesetzt werden, um zu verhindern, dass die Kommission ihr unliebsame Bürgerinitiativen verschleppt. Das Fehlen solcher Fristen hat sich in Italien als größtes Problem für Volksinitiativen erwiesen.¹¹⁴ Für die parlamentarische Beratung sind beispielsweise in Ungarn und Österreich Fristen von drei bzw. vier Monaten gesetzt. Dem Initiativkomitee sollte das Recht gewährt werden, während der Beratungsphase von der Kommission angehört zu werden. Die Legitimität des Verfahrens könnte also erhöht werden durch eine zumindest ausschnittshafte Öffentlichkeit und eine institutionell abgesicherte Diskussion zwischen Initiatoren und Kommissionsvertretern. Über entsprechende Anhörungsrechte verfügen beispielsweise die Initiatoren von Volksinitiativen in den Niederlanden, in Österreich und Spanien.¹¹⁵

Für den sich anschließenden Gesetzgebungsprozess sollten dem Initiativkomitee ebenfalls das Recht auf Anhörung in Parlament und Rat eingeräumt werden. Beiden Organen sollte ein fester Zeitrahmen für die Behandlung der Gesetzesinitiative der Kommission gesteckt werden.

114 Giese, »Direkte Demokratie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union« [wie Fn. 56], S. 127f. In Spanien bestehen ebenfalls keine zeitlichen Fristen für die Behandlung einer Volksinitiative im Parlament. Dies führte dazu, dass das Parlament die erste Volksinitiative ablehnte, nachdem sie ganze drei Jahre zuvor in das Gesetzgebungsverfahren eingespeist worden war. Vgl. Rico, »Spain« [wie Fn. 76], S. 202.

115 Pichler/Giese, »Vorschlag für ein Europäisches Initiativverfahren« [wie Fn. 71], S. 202.

Handlungsoptionen und Schlussfolgerungen

Handlungsoptionen für die Europäische Kommission

Das Instrument der EBI muss sich in einem dicht geknüpften Netz etablierter Politikgestaltungsverfahren und -institutionen behaupten.

Initiatoren, die die EBI primär zur Selbstdarstellung und Werbung für ihre Organisation nutzen, werden zukünftige Handlungen der Kommission bewusst einkalkulieren. Da die Kommission ihre Projekte wohl kaum nur deshalb zurückziehen wird, weil sie von NROs aufgegriffen werden, führt deren Initiative in der Regel immer zum erhofften Achtungserfolg. Letztlich wird somit nur die vermeintliche Stärke der Organisation dokumentiert, nicht aber der Wunsch einer anerkannten Minderheit nach einer bestimmten Politik.

Sieht man einmal von dieser Konstellation ab, sollte aber grundsätzlich damit gerechnet werden, dass EBIs merklich von den Präferenzen der Kommission abweichen, die in der jährlichen Gesetzgebungsplanung dokumentiert sind. Die jeweiligen Initiativgruppen werden eine EBI nur dann auf sich nehmen, wenn sie erkennen: Mit der bloßen Information über die eigenen Forderungen und entsprechender Lobbyarbeit können sie die Kommission nicht zur Vorlage einer Gesetzesinitiative bewegen, die in ihrem Sinne ist. Außerdem wohnt EBIs die Tendenz inne, eine Alleinstellung innerhalb des Instrumenten- und Institutionengefüges der EU einzunehmen. Die Kommission wird Aufforderungen einer EBI in der Regel sicher nicht offen unterstützen und das Anliegen einer EBI im Erfolgsfall modifiziert als Rechtsakt vorschlagen. Dabei wird sie auf ihrem Initiativrecht beharren und schon aus institutionellen Eigeninteressen nicht als bloßer Erfüllungsgehilfe externer Akteure in Erscheinung treten wollen. Denn schließlich könnte die Unterstützung einer EBI durch die Kommission als Beleg dafür herangezogen werden, dass die Kommission ihre Gesetzgebungsplanung an den Bedürfnissen der Bürger vorbei organisiert hat. Ein Einschwenken auf eine EBI könnte insofern als Eingeständnis ihrer Fehleinschätzung gewertet werden. Zudem besteht ein in der Konstruktion der Bürgerinitiative angelegtes Problem: Initiatoren wie Unterstützer haben keinerlei

Möglichkeit, Sanktionen gegen die Kommission zu verhängen.¹¹⁶ Damit hat diese auch keinen unmittelbar wirksamen Anreiz, im Sinne der EBI zu handeln.

Gehen die Präferenzen von Kommission und EBI-Initiatoren auseinander, stellt sich die Frage: Können die Initiatoren die Kommission dahingehend beeinflussen, dass diese trotzdem einen Rechtsvorschlag in das Gesetzgebungsverfahren einbringt, der die EBI-Forderungen zumindest teilweise umsetzt? Eine Million Unterschriften haben politisches Gewicht. Schließlich will sich auch die künftige Kommission mehr Bürgernähe und Bürgerpartizipation sowie die Verminderung des Demokratiedefizits auf ihre Fahne schreiben. EBIs fortwährend zu ignorieren würde diesen Zielen widersprechen. Das über den EU-Vertrag angemahnte aktive Bürgerengagement liefe ins Leere, die Wahrnehmung würde sich verfestigen, dass »der einfache Bürger« gegenüber der »Brüsseler Bürokratie« machtlos bleibt.

Da die Kommission das europäische Gemeininteresse zu vertreten hat, könnte man argumentieren, dass EBIs als transnationale Kollektiväußerung eben in diesem Interesse liegen. Denn sie stellen formal eine genuin europäische politische Willensbekundung dar und tragen zur Formierung bzw. Stärkung einer europäischen Zivilgesellschaft bei. Dagegen ließe sich einwenden, dass 0,3 Prozent der wahlberechtigten Unionsbürger nichts weiter als eine marginale Minderheit darstellen. Ein legitimer Anspruch auf Umsetzung einer EBI kann daraus allein nicht abgeleitet werden. Die Schlussfolgerung liegt nahe, dass erstens mehrere Millionen Unterschriften von Unionsbürgern notwendig sind und dass sich diese zweitens ausgewogen auf die Mitgliedstaaten verteilen müssen, wenn es gilt, bedeutenden Druck auf die Kommission auszuüben.

¹¹⁶ In den Mitgliedstaaten hingegen sind Bürgerinitiativen meist an das Parlament zu richten, dessen Abgeordnete vom Wählervotum unmittelbar abhängig sind.

Handlungsoptionen für Parlamente und Ministerrat

Die Entscheidung der Kommission, eine EBI anzunehmen oder abzulehnen, wird auch beeinflusst durch das Verhalten anderer Institutionen. Dies sind zum einen die nationalen Parlamente, die an der europäischen Gesetzgebung in kontrollierender bis blockierender Funktion beteiligt sind, und zum zweiten das Europäische Parlament und der Ministerrat, die diese Gesetzgebung verhandeln und abschließend autorisieren. Nationale Parlamente und europäische Institutionen können eine EBI unterstützen und damit den politischen Druck auf die Kommission erhöhen, die Anliegen der EBI durch den Vorschlag eines Rechtsakts zu berücksichtigen. EBIs bieten somit nationalen Parlamenten und europäischen Institutionen neue Anreize, eigene Präferenzen zu untermauern und über die unmittelbare Interessensbekundung der Unionsbürger zusätzlich zu legitimieren.

Parlamentarische Akteure sollten die Einführung der EBI daher nicht nur als einen Akt betrachten, der die Rechtsetzung verkompliziert und den eigenen Handlungsspielraum beschränkt, sondern zugleich als Chance zur Bildung politischer Koalitionen. Um diese Chance zu nutzen, wäre im Europäischen Parlament die Geschäftsordnung anzupassen, und zwar über die im Mai 2009 beschlossenen Regeln zum Petitionsrecht¹¹⁷ hinaus. Die Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments könnte unmittelbar im Anschluss an die Hinterlegung einer EBI Initiativberichte in Auftrag geben. Diese Berichte setzen sich vor und unabhängig vom Votum der Kommission mit den Argumenten der Bürgerinitiative auseinander. Sie sollten verknüpft werden mit der Option, vom Recht des Europäischen Parlaments zur Aufforderung der Kommission Gebrauch zu machen.

Dabei kann es zu einem Konflikt zwischen Aufforderungen des Europäischen Parlaments und Kommissionsinitiativen kommen, wenn in der Sache gegenläufige Impulse des Bürgerbeauftragten, einer Kollektivpetition und einer EBI wirksam sind. Für diesen Fall wären ebenfalls Vermittlungsverfahren in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments und über ein Interinstitutionelles Abkommen vorzusehen.

¹¹⁷ Vgl. Beschluss des Europäischen Parlaments vom 6. Mai 2009 über die Änderung der Geschäftsordnung in Bezug auf das Petitionsverfahren (2006/2209[REG]), vorläufige Ausgabe, <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0353+0+DOC+XML+V0//DE> (eingesehen am 7.10.2009).

Analog könnte der Ministerrat in seiner Geschäftsordnung einen Befassungsautomatismus verankern. Die Ratspräsidentschaft würde demzufolge die Anliegen einer EBI auf die Tagesordnung des Minister Rates setzen. Nach eingehender Beratung würde sie die Kommission ggf. auffordern, einen Rechtsakt vorzuschlagen. Im Rahmen ihrer strategischen Leitungs- und Koordinationsfunktionen kann eine Ratspräsidentschaft zudem bereits im Vorfeld ihres Ratsvorsitzes eine EBI informell lancieren bzw. unterstützen. Mittels dieser EBI würde dann in der Amtszeit der Ratspräsidentschaft ein bestimmtes Thema auf die Agenda gesetzt.

Einen Ausweg aus der Einseitigkeit der Rolle, die dem nationalen Parlamenten im Lissabonner Vertrag¹¹⁸ bei EU-Gesetzgebungsverfahren zugeschrieben wird, böte ein Verfahren, in dem nationale Parlamente eine EBI auf der Konferenz der Ausschüsse für Europa-Angelegenheiten (COSAC) beraten und ggf. eine Erklärung an die EU-Organe richten. In nächster Instanz äußern sich die COSAC en bloc, die Europa-Ausschüsse bestimmter nationaler Parlamente oder aber – parlamentarische Vertretungsrechte der Europa-Ausschüsse vorausgesetzt – die nationalen Parlamente der EBI.

Schlussfolgerungen

Welche Potentiale hat also die EBI und wie lassen sich die vagen Vorgaben des Lissabonner Vertrages bestmöglich umsetzen?

Die bereits bestehenden Instrumente partizipativer Demokratie im EU-System haben Stärken und Schwächen:

1. *Referenden*, die in einem Mitgliedstaat zu europäischen Fragen durchgeführt werden, stärken in diesem Staat die Kontrolle sowie im Idealfall auch die Partizipation der Bürger am politischen Prozess. Sie erhöhen damit zugleich die Legitimität der jeweiligen Entscheidung. Der große Nachteil solcher Referenden auf mitgliedstaatlicher Ebene ist jedoch, dass während der Debatte und des Abstimmungsprozesses nationale Gesichtspunkte domi-

¹¹⁸ Nationale Parlamente können europäische Gesetzesentwürfe daraufhin prüfen, ob sie das Subsidiaritätsprinzip einhalten. Wenn die Zahl der Subsidiaritätsrügen ein Drittel der den Parlamenten zugerechneten Stimmen erreicht, muss die Kommission den Gesetzesentwurf überprüfen. Vgl. Art. 12 EUV, Art. 7, Abs. 1 und 2 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

nieren. Wie die letzten Referenden Frankreichs, der Niederlande und Irlands zum Verfassungs- bzw. zum Lissabonner Vertrag gezeigt haben, beeinflusst das Ergebnis das Gesamtgefüge der EU. Und dies geschieht, ohne dass die EU oder die anderen Mitgliedstaaten Einfluss auf die nationale Entscheidung gehabt hätten. Diese Asymmetrie zwischen denjenigen Bürgern, die an der Entscheidung beteiligt, und jenen, die von ihr betroffen sind, ist unter demokratischen Gesichtspunkten höchst problematisch. Daher steigern Referenden, die in den Mitgliedstaaten zu europäischen Fragen abgehalten werden, vielleicht die wahrgenommene Wirksamkeit der Demokratie im jeweiligen Mitgliedstaat. Sie eignen sich aber kaum als Mittel, das europäische Demokratiedefizit auf EU-Ebene zu reduzieren.

2. Im EU-Rahmen können die Bürger durch Vertreter von *Interessenverbänden* im Wirtschafts- und Sozialausschuss und in *Anhörungen* der Kommission und des Europäischen Parlaments an Entscheidungsprozessen teilnehmen. Wenn ein transparentes und geregeltes Beratungs- und Entscheidungsumfeld gegeben ist, stärken Anhörungen durch die Öffentlichkeit der Debatten, die relativ offenen Teilnehmerkreise und die Vielzahl der berücksichtigten Interessen den demokratischen Impuls europäischer Entscheidungen. Allerdings lässt sich der tatsächliche Einfluss und Erfolg dieser Partizipationsform kaum messen. Zur Kontrolle der europäischen Exekutiven eignet sich die Anhörung zudem nur bedingt, da den EU-Organen die Entscheidung freisteht, ob und inwieweit sie die Anhörungsergebnisse aufnehmen. Den organisierten Interessenverbänden – zum Beispiel indem man der Kommission den Zwang zur Anhörung auferlegt – mehr Macht zu geben, ist jedoch kein Ausweg. Sie repräsentieren schließlich immer nur sektorale Interessen.
3. Bürger können sich in *Petitionen* und *Beschwerden* an das Europäische Parlament bzw. den Europäischen Bürgerbeauftragten wenden und somit einen Beitrag zur Stärkung des demokratischen Impulses bei EU-Entscheidungen leisten. So nutzen sie Petitionen, die zum Teil von mehreren tausend Personen unterzeichnet wurden, auch dazu, die Schaffung neuen EU-Rechts zu fordern. Petitionen und Beschwerden haben durchaus eine nachweisbare Wirkung, wie die Initiativen zur Eröffnung des Zugangs zu Dokumenten und zur Transparenz zeigen.

Insgesamt reduzieren die bereits bestehenden Möglichkeiten einer Partizipation der Bürger auf europäischer Ebene das Demokratiedefizit der Europäischen Union. Eine Kontrolle europäischer Machtausübung kann mit diesen Mitteln allerdings nur begrenzt gewährleistet werden.

Die EBI könnte einen weiteren wichtigen Beitrag zur Reduzierung des Demokratiedefizits leisten: Sie nimmt die Kommission stärker in die Pflicht, die Bürger zu beteiligen und ihre artikulierten Interessen zu berücksichtigen, und motiviert die Bürger zu Engagement und transnationaler Vernetzung im Vorfeld europäischer Rechtsetzung. In Wechselwirkung mit Petitionen stärkt sie auch deren Wirksamkeit und übernimmt zusätzlich eine gewisse Funktion politischer Kontrolle der EU-Organe.

Ohne die Einführung von Referenden auf EU-Ebene kann die EBI jedoch keine umfassende sanktionsbewehrte Kontrollfunktion gegenüber den Exekutiven der EU ausüben. Diese Funktion wird daher auch künftig bei den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament liegen. An der konsequenten Stärkung beider Parlamentsebenen sollte folglich festgehalten werden. Instrumente wie die EBI, Petitionen und Bürgerbeschwerden können dazu beitragen, dass der seit 1957 in der EU eingeschlagene Weg zur parlamentarischen Reduzierung des Demokratiedefizits schneller zum Ziel führt.

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
COSAC	Conférence des Organes spécialisées dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne (Konferenz der Ausschüsse für Europa-Angelegenheiten)
EBI	Europäische Bürgerinitiative
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	EG-Vertrag
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union (auch: Vertrag von Maastricht)
IRI	The Initiative and Referendum Institute Europe (Marburg)
NRO	Nichtregierungsorganisation

Lektürehinweise

Andreas Maurer / Peter Becker

**Deutsche Integrationsbremsen.
Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils
für Deutschland und die EU**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,
Juli 2009 (SWP-Aktuell 41/2009)

Andreas Maurer / Julia Lieb

**Der Europäische Auswärtige Dienst.
Notwendige Vorarbeiten gegen ein
böses Erwachen**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,
Mai 2008 (SWP-Aktuell 5/2008)

Daniela Kietz / Andreas Maurer /

Sonja Puntcher Riekmann / Peter Slominski (Hg.)

**Interinstitutionelle Vereinbarungen
in der Europäischen Union.**

Wegbereiter der Verfassungsentwicklung

Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft,
erscheint im Frühjahr 2010 in der
Reihe »Internationale Politik und Sicherheit«
der Stiftung Wissenschaft und Politik